



## Les Etats-Unis ne peuvent réduire leurs soutiens agricoles dans le Doha Round

Jacques Berthelot (jacques.berthelot4@wanadoo.fr), Solidarité (<http://solidarite.asso.fr>)

1<sup>er</sup> août 2009

### Plan

#### Introduction

**I – Le Farm Bill de 2008 a changé en vain le soutien des prix du marché des produits laitiers**

**II – Les subventions spécifiques par produit (SP) notifiées à tort dans la boîte verte ou la MGS autre que par produit (APP)**

- 1) Les contrats de flexibilité de production (CFP) et les paiements directs fixes
- 2) Les paiements contra-cycliques ne peuvent être notifiés dans la "nouvelle boîte bleue"
- 3) Les subventions aux assurances des cultures
- 4) Les subventions aux redevances pour pâture des terres publiques

**III – Les subventions spécifiques par produit non notifiées : celles à l'éthanol de maïs**

**IV – Les subventions de la MGS autres que par produit (APP) sous-notifiées ou pas notifiées du tout**

- 1) Les subventions aux prêts agricoles
- 2) Les subventions aux carburants agricoles
- 3) Les subventions à l'irrigation

**V – Le traitement frauduleux du soutien *de minimis* spécifique par produit autorisé et la non notification des subventions aux aliments du bétail réduisent beaucoup le niveau du soutien interne global ayant des effets de distorsion des échanges autorisés de la période de base**

- 1) Le soutien *de minimis* SP ne peut pas être 5% de la valeur de la production agricole totale comme le soutien *de minimis* APP
- 2) Une autre raison de changer la règle du soutien *de minimis* SP a été d'éviter de reconnaître l'existence de subventions aux aliments du bétail
- 3) En conséquence le soutien interne global ayant des effets de distorsion des échanges autorisés n'est que de 42,875 milliards de \$

#### Conclusion

Les Membres de l'OMC, en particulier des pays en développement (PED), ne devraient plus se laisser bernés par l'affirmation des Etats-Unis (EU) et de l'Union européenne (UE) qu'ils acceptent de s'engager – comme cela ressort du Projet révisé de modalités agricoles du Président de la Session extraordinaire du Comité de l'agriculture de l'OMC du 6 décembre 2008 – à réduire, à la fin de la période de mise en oeuvre du Doha

Round, de 60% et 70% respectivement leur MGS (mesure globale de soutien) totale consolidée finale (MTCF) et de 70% et 80% leur soutien interne global ayant des effets de distorsion des échanges (SGEDE) relativement à leurs niveaux autorisés à la fin de la période de base 1995-00. Le présent document ne traite que du cas des EU, un autre devant traiter plus tard de celui de l'UE.

Malheureusement ce ne sont pas seulement la plupart des Membres de l'OMC qui sont bernés mais aussi la plupart des ONG elles-mêmes parce qu'il y a eu une collusion entre le Secrétariat de l'OMC, les Présidents successifs des Comités extraordinaires sur l'agriculture, la plupart des experts sur les échanges internationaux et en conséquence les médias pour prendre pour argent comptant les notifications des EU (et de l'UE) et leurs tours de passe-passe pour changer les règles de l'Accord sur l'agriculture (AsA), sans prendre en compte les profondes contradictions et même l'absurdité auxquelles tout ceci a conduit, confirmant le slogan "*Répéter un mensonge mille fois et il devient la vérité*".

Rappelons d'abord aux lecteurs que les Projets successifs de modalités agricoles ne représentent aucun engagement des Membres de l'OMC. Comme le rappelle le Secrétariat de l'OMC, "*Le Projet révisé de modalités... n'est PAS une "proposition" de l'Ambassadeur de la Nouvelle-Zélande (ni de l'OMC) au sens où nous entendons normalement le mot "proposition". Autrement dit, ce n'est PAS son avis sur ce qui serait "bon" pour le commerce mondial des produits agricoles. Il s'agit plutôt d'une évaluation faite à partir des positions des gouvernements Membres de l'OMC. C'est l'opinion du Président sur ce dont les Membres pourraient être en mesure de convenir*"<sup>1</sup>.

On peut en dire autant du Programme de travail de Doha du Conseil général de l'OMC du 31 juillet 2004 (le dénommé Accord-cadre) et de la Déclaration Finale de la Conférence Ministérielle de l'OMC du 18 décembre 2005 à Hong Kong :

- L'accord-cadre stipule : "2. Le Conseil général convient que la présente décision et ses annexes ne seront utilisées dans aucune procédure de règlement des différends au titre du Mémoire d'accord sur le règlement des différends et ne seront pas utilisées pour interpréter les Accords de l'OMC existants." Et son annexe A "Cadre pour l'établissement de modalités concernant l'agriculture" stipule que "*Les éléments ci-après offrent la précision additionnelle nécessaire à ce stade des négociations et par conséquent la base pour les négociations sur les modalités complètes au cours de la phase suivante. Le niveau d'ambition fixé par le mandat de Doha continuera d'être la base des négociations sur l'agriculture. L'équilibre final sera trouvé uniquement à la conclusion de ces négociations ultérieures et dans le cadre de l'Engagement unique*".

- La Déclaration ministérielle de l'OMC du 18 décembre 2005 à Hong Kong confirme : "*Nous prenons note du rapport présenté par le Président de la Session extraordinaire sous sa propre responsabilité (document TN/AG/21, figurant à l'Annexe A)*", lequel ajoute, dans l'introduction de l'Annexe A: "*1. Le présent rapport a été établi sous ma propre responsabilité. Je l'ai établi pour répondre à la demande que les Membres ont formulée à la Session extraordinaire informelle du Comité de l'agriculture le 11 novembre 2005... les Membres ont indiqué extrêmement clairement qu'ils attendaient de moi à ce stade un résumé factuel objectif de l'état d'avancement des négociations à ce moment. Il est apparu clairement à cette réunion que les Membres n'attendaient ni ne souhaitaient rien de plus que cela*".

---

<sup>1</sup> [http://www.wto.org/french/tratop\\_f/agric\\_f/ag\\_modals\\_dec08\\_f.htm](http://www.wto.org/french/tratop_f/agric_f/ag_modals_dec08_f.htm)

Autrement dit jusqu'à présent les seules règles concernant l'agriculture que les Membres de l'OMC doivent respecter sont celles de l'Accord sur l'agriculture (AsA) de l'Uruguay Round du 15 avril 1994. Même s'il y a eu 6 "Projets révisés de modalités agricoles" depuis la Déclaration ministérielle de Hong Kong (le 22 juin 2006, le 1<sup>er</sup> août 2007 et 4 en 2008 : 8 février, 19 mai, 10 juillet et 6 décembre), ces "projets de modalités" ne reflètent que les vues personnelles du Président du Comité extraordinaire sur l'agriculture de l'état des négociations, sans impliquer aucun accord formel des Membres. Ce qui signifie que tous les paragraphes de ces Projets, et en particulier celui du 6 décembre 2008, peuvent être contestés par tout Membre. Solidarité a publié depuis le début du Doha Round, et notamment depuis les premiers textes de propositions agricoles en 2003, un grand nombre de documents pour en dénoncer les contradictions, absurdités et mensonges, malheureusement sans grand résultat, en partie parce que ces textes agricoles sont très techniques. Pour limiter la longueur du présent document, nous invitons le lecteur à consulter les analyses détaillées publiées par Solidarité<sup>2</sup>.

La présente analyse est pratiquement uniquement basée sur des données officielles des EU et sur les jugements de l'Organe de règlement des différends de l'OMC, principalement de son Organe d'appel, d'autant que la Déclaration finale de la Conférence ministérielle de Hong Kong du 18 décembre 2005 a déclaré dans son paragraphe 11 : "*Sans préjudice des droits et obligations actuels des Membres dans le cadre de l'OMC, y compris ceux qui découlent des décisions prises par l'Organe de règlement des différends*".

Le tableau 1 ci-dessous résume l'évolution de la MGS totale et du SGEDE appliqués (notifiée et effective pour la MGS totale) et autorisés de 1995 à 2007. La première partie n'est qu'une copie des notifications des EU de leur MGS spécifique par produit (SP), composée de : 1) le soutien des prix du marché (Tableau explicatif DS:5 de la notification) qui n'implique aucune subvention et est donc un faux soutien interne du prix du marché qui découle à la fois de la méthode de calcul absurde et du fait de la protection à l'importation (voir l'article "*Doha talks, market price support and Enron accounting*" publié dans le bulletin électronique SUNS du Third World Network du août 2008); 2) les deux composantes des subventions gérées par la Commodity Credit Corporation (CCC) : les paiements directs non exemptés (Tableau explicatif DS:6) et les autres soutiens non exemptés (Tableau explicatif DS:7). Mais l'essentiel du document est centré sur les autres subventions spécifiques par produit (SP) notifiées à tort dans la MGS autre que par produit (APP) ou pas notifiées du tout (à l'éthanol de maïs) ainsi que sur la réévaluation des subventions restant dans la MGS APP. On commence cependant par dénoncer le tour de passe-passe des EU pour réduire le soutien des prix du marché des produits laitiers. Les commentaires d'ensemble sur le tableau 1 seront faits en fin de document, après l'analyse de ses divers composantes où l'on conclura que les EU seront d'autant moins capables de réduire leur MGS totale autorisée finale (MTCF) et leur soutien interne global autorisé ayant des effets de distorsion des échanges (SGEDE) à la fin de la période de mise en oeuvre du Doha Round que ces niveaux initiaux autorisés ont déjà été dépassés dans la période de base 1995-00 et a fortiori dans les années récentes.

---

<sup>2</sup> Le site de Solidarité est en réfection mais les textes de 2008 et 2009 peuvent être téléchargés en <http://www.solidarite.asso.fr/home/textes2008drapeaux.htm> et ceux des années antérieures en <http://solidarite.asso.fr/ENG/home/Agriculture06.php>

Tableau 1 – Composantes notifiées et effectives de la MGS totale et du SGEDE appliqués et autorisés des EU de 1995 à 2007

Millions de \$	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Moy95-00
MGS spécifique par produit (MGS SP) notifiée : dépenses de la CCC et soutiens des prix du marché (SPM)														
Paiements directs non exemptés	88	7	578	4437	10403	10568	8435	4930	1142	5590	6705	1412	14	4347
Autres soutiens SP non exemptés	10	12	80	538	567	458	367	523	487	853	447	347	245	278
Sous-total des dépenses de la CCC	98	19	658	4975	10970	11026	8802	5453	1629	6443	7152	1759	259	4624
SPM des produits laitiers	4693	4674	4455	4332	4437	4378	4483	4509	4515	4646	4794	4882	4794	4495
SPM du sucre	1108	937	1046	1093	1180	1133	1032	1262	1242	1220	1114	1272	1114	1083
SPM des arachides	412	308	315	350	303	330	311							336
Sous-total soutien des prix du marché	6213	5919	5816	5776	5921	5841	5826	5771	5757	5866	5908	6154	6238	5914
Total MGS SP (avant de minimis, dm)	6311	5938	6475	10550	16891	16906	14706	11227	7386	12309	13061	7913	6497	10512
<b>MGS SP notifiée (après dm)</b>	6214	5898	6238	10392	16862	16843	14482	9637	6950	11629	12943	7742	6260	10408
Autres subventions spécifiques par produit improprement notifiées dans la MGS autre que par produit (APP) ou pas notifiées du tout														
Contrats de flexibilité de production	-	5973	6120	6001	5046	5057	4105	3683	-294	-11	1	-1	-1	4700
Paiements directs fixes	-	-	-	-	-	-	-	1618	5267	5260	5219	5178	5175	-
Assistance pour pertes de marché	-	-	-	2811	5468	5463	4640	-1	167	-3	2	-	1	2290
Paiements contra-cycliques	-	-	-	-	-	-	-	1804	544	4288	4749	1488	893	-
Paiements pluriannuels pour calamités				577										96
Subventions aux assurances des cultures	1440	1621	1096	1374	1783	2175	3163	3466	3589	3125	2698	3571	3941	1582
Pâturage sur les terres publiques	123	123	123	123	123	123	123	123	123	123	123	123	123	123
Sous-total subventions venant de MGS APP	1563	7717	7339	10886	12420	12818	12031	10693	9396	12782	12792	10359	10132	8791
Subventions à l'éthanol de maïs	714	510	663	714	750	831	903	1086	1112	1739	1989	5031	8274	697
MGS spécifique par produit totale														
<b>MGS spécifique par produit totale</b>	8491	14125	14240	21992	30032	30492	27416	21416	17458	26150	27724	23132	24666	19895
MGS autre que par produit (APP)														
Subventions aux prêts agricoles (OECD)	719	713	610	610	610	610	610	610	610	610	610	610	610	645
Subventions au carburant agricole (OECD)	2385	2385	2385	2385	2385	2385	2385	2385	2385	2385	2385	2385	2385	2385
Subventions à l'irrigation	1000	1000	1000	1000	1000	1000	1000	1000	1000	1000	1000	1000	1000	1000
<b>MGS APP totale appliquée (&lt; de minimis)</b>	4104	4098	3995	3995	3995	3995	3995	3995	3995	3995	3995	3995	3995	4030
Valeur de la production agricole (VPA) et soutien de minimis autre que par produit (dmAAA) autorisé														
Valeur de la production agricole (VPA)	190110	205701	203884	190886	184735	189520	198503	194572	216478	235688	236001	246425	307040	194139
Soutien de minimis APP autorisé	9506	10285	10194	9544	9237	9476	9925	9729	10824	11784	11800	12321	15352	9707
MGS totale appliquée et soutien interne global ayant des effets de distorsion des échanges (SGEDE) appliqué														
<b>MGS totale appliquée</b>	8491	14125	14240	21992	30032	30492	27416	21416	17458	26150	27724	23132	24666	19895
Soutien de minimis SP	3647	3479	3344	3344	3311	3311	3295	3295	3295	3264	3235	3235	3264	3406
Soutien de minimis APP	97	40	237	158	29	63	224	1590	436	680	118	171	237	104
Boîte bleue	7032	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1172
<b>SGEDE total appliqué</b>	19267	17644	17821	25944	33372	33866	30935	26301	21189	30094	31077	26538	28167	24578
Dépassement de la MGS totale appliquée par rapport à la MGS totale consolidée finale (MTCF) autorisée														
Plafond de la MGS autorisée (MTCF)	23083	22287	21491	20695	19899	19103	19103	19103	19103	19103	19103	19103	19103	19103
Marge (-) ou dépassement MGS appliquée	-14592	-8162	-7251	1747	10133	11389	8313	2313	-1645	7047	8621	4029	5563	792
SGEDE autorisé au début et à la fin de la période de mise en oeuvre du Doha Round														
SGEDE autorisé au début de la période de mise en oeuvre du Doha Round														42875
SGEDE autorisé à la fin de la période de mise en oeuvre du Doha Round (après réduction de 70% du SGEDE autorisé au début)														12863

Sources : notifications des EU à l'OMC, données pour les campagnes de commercialisation pour les MGS SP et en partie pour les années budgétaires pour la MGS AAP; nos calculs.

## **I – Le Farm Bill de 2008 a changé en vain la méthode de calcul du soutien des prix du marché des produits laitiers**

Afin de réduire sa MGS appliquée des produits laitiers, qui est essentiellement un faux soutien des prix du marché (SPM) notifié pour 4,495 milliards de \$ (Md\$) en moyenne dans la période de base 1995-00 sur une MGS totale des produits laitiers de 4,607 Md\$, le Farm Bill de 2008 a changé la manière de le notifier. Au lieu de continuer à le calculer pour toute la production de lait, il sera calculé pour les trois principaux produits laitiers : beurre, lait écrémé en poudre et fromage cheddar. Pour le Service de Recherche du Congrès (CRS), "*Les révisions au programme laitier des EU dans le farm bill 2008 semblent devoir réduire de façon spectaculaire le soutien annuel des produits laitiers notifiés à l'OMC*"<sup>3</sup>. David Blandford, David Laborde et Will Martin, parmi d'autres experts, ont confirmé : "*La portée de cette nouvelle approche conduit à une notification estimée de 1,9 milliard de \$ en 2014, comparée à 5,5 milliards de \$ avec la méthode précédente. En l'absence de ce changement, nous estimons que les EU dépasseraient leur MGS totale consolidée en 2014 d'environ 200 millions de \$, au lieu d'être à 3,4 milliards de \$ inférieurs au niveau autorisé*"<sup>4</sup>.

Le FAPRI dit la même chose : "*Le changement pourrait avoir des implications au titre des règles de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC). En apportant un soutien à des produits laitiers particuliers plutôt qu'à la totalité du lait, certains avancent que les EU pourraient réduire la valeur du soutien du prix du marché des produits laitiers notifiée à l'OMC puisque seuls ces produits particuliers sont soutenus et non tout le lait produit, comme cela a été le cas dans le passé. Cela pourrait se révéler important si un accord futur à l'OMC réduit les niveaux autorisés des soutiens internes ayant des effets de distorsion des échanges*"<sup>5</sup>. Christopher Wolf confirme : "*Quand le dernier accord de l'Organisation Mondiale du Commerce a été signé en 1994, le Programme de Soutien du Prix du Lait a été évalué à un soutien énorme de 5 milliards de \$. Cette valeur s'est révélée très supérieure au soutien effectif puisque le prix du lait déterminé par les forces du marché est resté supérieur au prix de soutien la plus grande partie de la période. Ce changement peut de fait affecter positivement les accords commerciaux en réduisant le niveau du soutien effectif calculé dans les accords futurs bien que le résultat exact reste pour l'heure inconnu*"<sup>6</sup>.

Pourtant, en dépit de l'unanimité des experts des EU, ce calcul n'est pas conforme aux règles de l'AsA : si l'on change la règle pour calculer la composante SPM de la MGS des produits laitiers à partir de 2009 comme étant la somme des SPM du beurre, du lait en poudre non écrémé et du fromage cheddar, on doit appliquer le même calcul pour la période de base 1986-88. En effet l'article 1 de l'AsA stipule que "*le soutien accordé pendant toute année de la période de mise en oeuvre et ensuite est calculé conformément aux dispositions de l'Annexe 3 du présent accord et compte tenu des composantes et de la méthodologie utilisées dans les tableaux des données explicatives incorporés par renvoi dans la Partie IV de la Liste du Membre*". Précisément l'Annexe 3 de l'AsA stipule : "*5. La MGS calculée comme il est indiqué ci-dessous pour la période de base*

<sup>3</sup> Randy Schnepf and Charles Hanrahan, *WTO Doha Round: Implications for U.S. Agriculture*, Congressional Research Service, July 24, 2008

<sup>4</sup> <http://ictsd.net/downloads/2008/07/124.pdf>

<sup>5</sup> [http://www.fapri.missouri.edu/outreach/publications/2008/FAPRI\\_MU\\_Report\\_08\\_08.pdf](http://www.fapri.missouri.edu/outreach/publications/2008/FAPRI_MU_Report_08_08.pdf)

<sup>6</sup> <https://www.msu.edu/~mdr/vol13no3/wolf.html>

constituera le niveau de base pour la mise en oeuvre de l'engagement de réduction du soutien interne". Par conséquent puisque les EU ont changé la méthodologie pour calculer leur MGS des produits laitiers à partir de 2009, ils ne peuvent pas utiliser une MTCF incorporant un SPM des produits laitiers calculé sur la base d'une autre méthodologie.

Par conséquent, compte tenu des niveaux des prix de soutien et de la production dans la période de base 1986-88, le SPM des produits laitiers, somme des SPM du beurre, de la poudre de lait écrémé et du fromage Cheddar était de 2,314 Md\$ au lieu des 5,409 Md\$ notifiés pour 1986-88, selon le calcul du tableau 2.

Tableau 2 – Le soutien du prix du marché dans la MGS des produits laitiers des EU en 1986-88

Production en milliards de livres et prix en cents/livre	1986	1987	1988	Moyenne 1986-88
Beurre : production	1,202392	1,104135	1,207540	1,171356
" : prix de soutien	138,25	132,94	129,13	133,44
" : prix mondial moyen de référence				53
" : prix de soutien - prix mondial				80,44
" " multiplié par la production (millions de \$)				943,04
Fromage cheddar : production	2,241624	2,284836	2,279164	2,268541
" : prix de soutien	118,88	112,38	113,0	114,75
" : prix mondial moyen de référence				65,6
" : prix de soutien - prix mondial				49,15
" " multiplié par la production (millions de \$)				1114,99
Lait écrémé en poudre : production	1,284143	1,056797	0,979722	1,106887
" : prix de soutien	79,25	73,75	76,92	76,64
" : prix mondial moyen de référence				53,5
" : prix de soutien - prix mondial				23,14
" " multiplié par la production (millions de \$)				256,13
SPM total des produits laitiers				2314,16
SPM des produits laitiers notifié pour 1986-88				5409,4
Dépassement du SPM notifié				3095,2

Sources : [http://future.aae.wisc.edu/publications/farm\\_bill/mpsp04.pdf](http://future.aae.wisc.edu/publications/farm_bill/mpsp04.pdf); [http://www.nass.usda.gov/QuickStats/PullData\\_US.jsp](http://www.nass.usda.gov/QuickStats/PullData_US.jsp); US domestic support and support reduction commitments by policy category, 1986-88 average and 1995 through most recent notification: [http://www.ers.usda.gov/db/Wto/AMS\\_database/Default.asp?ERSTab=2](http://www.ers.usda.gov/db/Wto/AMS_database/Default.asp?ERSTab=2).

Il en résulte que la MGS totale appliquée pour 1986-88 n'était pas de 23,879 Md\$ mais de 20,784 Md\$ et la MGS totale consolidée finale (MTCF) n'était pas de 19,103 Md\$ (80% de 23,879) mais seulement de 16,627 Md\$ (80% de 20,784) for 1986-88. Et la MTCF à la fin de la période de mise en oeuvre du Doha Round, une fois réduite de 60%, la ramènera de 7,641 Md\$ à 6,651 Md\$. En conséquence à partir de 2009 le SGEDE autorisé sera de seulement 40,413 Md\$ dans la période de base 1995-2000 – 16,627 (MTCF) + 4,372 (dmSP) + 9,707 (dmAPP) + 9,707 (BB) –,

au lieu des 48,224 Md\$ calculés par le Canada ou des 42,875 Md\$ dans le tableau 1 si l'on ne change pas la règle de calcul du SPM des produits laitiers. Et réduire de 70% le SGEDE autorisé le ramènera à 12,124 Md\$ à la fin de la période de mise en œuvre du Doha Round.

## **II – Les subventions spécifiques par produit (SP) notifiées à tort dans la boîte verte ou la MGS autre que par produit (APP)**

### **1) Les contrats de flexibilité de production (CFP) et les paiements directs fixes**

Le négociateur agricole des EU Joe Glauber avait tort quant au statut boîte verte des paiements directs fixes quand il a déclaré, lors de sa conférence de presse du 4 octobre 2007 à Genève : *"Nous avons notifié les paiements directs dans la boîte verte. Et notre sentiment est que cela n'est pas du tout contraire à la Décision sur le coton. La Décision sur le coton et le panel n'ont pas statué sur les paiements directs du point de vue de nos notifications de la MGS. Cela faisait partie d'une subvention qui a pris fin, et en particulier au titre de la dénommée Clause de Paix. De plus, quand le Panel coton a examiné les aspects distorsifs des échanges des paiements directs il a conclu qu'il n'y en avait pas. C'est-à-dire, il a conclu qu'ils n'ont pas contribué à empêcher les hausses de prix sur les marchés mondiaux. Et je pense que cela est quelque chose qui est souvent mal compris parce que, une fois encore, quand le panel a examiné la mesure dans laquelle les paiements directs affectent la production et les prix mondiaux, il a conclu, conformément à la position des EU sur la question, qu'ils n'ont pas d'effet sur la production."*<sup>7</sup> On va réagir sur les diverses assertions de cette déclaration du négociateur des EU.

#### **a) "Nous avons notifié les paiements directs dans la boîte verte. Et notre sentiment est que cela n'est pas du tout contraire à la Décision sur le coton"**

1- L'Organe d'appel a jugé comme suit le 10 février 2005 dans l'affaire coton : *"Confirme la constatation formulée par le Groupe spécial aux paragraphes 7.388, 7.413, 7.414 et 8.1 b) de son rapport, à savoir que les versements au titre de contrats de flexibilité de la production et les versements directs ne sont pas des mesures de la catégorie verte qui sont pleinement conformes au paragraphe 6 b) de l'Annexe 2 de l'Accord sur l'agriculture; et, par conséquent, ne sont pas exemptés des actions au titre de l'article XVI du GATT de 1994 et de la Partie III de l'Accord SMC en vertu de l'article 13 a) ii) de l'Accord sur l'agriculture"*<sup>8</sup>.

De plus l'Organe d'appel a jugé que les paiements directs sont des subventions spécifiques par produit quand il *"Confirme la constatation formulée par le Groupe spécial aux paragraphes 7.518 et 7.520 de son rapport, à savoir que les versements au titre du programme Step 2 en faveur des utilisateurs nationaux, les versements au titre de programmes de prêts à la commercialisation, les versements au titre de contrats de flexibilité de la production, les versements d'aide pour perte de parts de marché, les versements directs, les versements anticycliques, les versements au titre de*

<sup>7</sup> <http://www.usda.gov/2007/10/0281.xml>

<sup>8</sup> United States – Subsidies on upland cotton, AB-2004-5, WT/DS267/AB/R, 3 March 2005.

*l'assurance-récolte et les versements pour les graines de coton (les "mesures de soutien interne contestées") accordaient "un soutien pour un produit spécifique", à savoir, le coton upland".*

Ce jugement que *"les versements au titre de contrats de flexibilité de la production, les versements d'aide pour perte de parts de marché, les versements directs, les versements anticycliques, les versements au titre de l'assurance-récolte"* sont des subventions spécifiques implique qu'on peut considérer que la MGS APP est pratiquement vide et que les MGS SP sont très supérieures à celles notifiées. D'autant que la plupart des autres composantes importantes de la MGS APP – les subventions sur les intérêts des prêts agricoles, à l'irrigation, au pâturage sur les terres publiques, au carburant agricole – peuvent aussi être imputées à des produits spécifiques, comme l'OCDE le fait dans ses rapports annuels sur *"Les politiques agricoles des pays de l'OCDE: Suivi et évaluation"* pour les données reçues de l'USDA (ministère de l'agriculture des EU). De plus le transfert de la MGS APP aux MGS SP aurait d'énormes implications sur le thème du plafonnement des MGS SP. Cependant, pour ne pas alourdir le présent document et parce que cela n'est pas nécessaire pour montrer que les EU ont largement dépassé leur MGS SP autorisée déjà dans la période de base, on laissera dans la MGS APP les subventions aux prêts agricoles, à l'irrigation et la réduction fiscale sur le carburant agricole tout en corrigeant leur niveau manifestement sous-notifié.

Pourtant accorder *"un soutien pour un produit spécifique"* contredit le critère b du paragraphe 6 de l'Annexe 2 de l'Accord sur l'agriculture (AsA) pour que le *"Soutien du revenu découplé"* soit dans la boîte verte : *"Pour une année donnée, le montant de ces versements ne sera pas fonction ni établi sur la base du type ou du volume de la production (y compris les têtes de bétail) réalisée par le producteur au cours d'une année suivant la période de base"*.

2- La position prise par le Négociateur en Chef de l'USTR que les paiements directs fixes sont dans la boîte verte est d'autant plus surprenante et contreproductive qu'elle contredit les conclusions de plusieurs organismes officiels des EU :

i) Selon le rapport du Service de Recherche du Congrès (CRS) du 25 octobre 2006 : *"Un élément clé de la détermination du panel [coton] au sujet de la Clause de paix était que les paiements des "Contrats de flexibilité de production" (CFP) des EU effectués au titre du farm bill 1996 et les Paiements directs (PD) faits au titre du farm bill 2002 n'ont pas rempli les conditions de la Boîte Verte pour le soutien au revenu découplé. La disqualification résulte des restrictions aux cultures de fruits, légumes et de riz sauvage... Bien que le panel n'ait pas déclaré que les paiements des CFP et les PD devaient être notifiés comme paiements de la boîte orange, le panel l'a totalement impliqué. Cette découverte particulière... établit un précédent pour interpréter le statut de notification des paiements directs des EU. En tant que tel, le jugement représente une vulnérabilité évidente dès lors qu'un autre pays choisirait de contester spécifiquement le statut de notification des paiements des CFP et des PD. Une telle poursuite auprès de l'Organe de règlement des différends aurait en cas de victoire d'importantes implications pour la capacité des Etats-Unis de respecter leurs engagements de soutiens internes. Qu'arriverait-il si les paiements des CFP et les PD étaient inclus dans la boîte orange plutôt que dans la boîte verte? Deux analyses économiques concluent que les Etats-Unis auraient violé leur limite de MGS, qui est de 19,1*

milliards de \$, durant les années 1998, 1999, 2000, 2001, et 2006. Une nouvelle législation serait nécessaire pour rendre ces paiements directs conformes à la boîte verte"<sup>9</sup>.

Quand le CRS déclare que "*Bien que le panel n'ait pas déclaré que les paiements des CFP et les PD devaient être notifiés comme paiements de la boîte orange, le panel l'a totalement impliqué*", cela est tout-à-fait évident puisqu'il fallait bien les notifier quelque part : puisqu'ils ne sont pas dans la boîte verte ni dans la boîte bleue – les EU n'ont notifié aucune subvention dans la boîte bleue depuis 1996 et ils n'en remplissent pas les conditions –, ils ne peuvent être que dans la boîte orange! Comme le souligne IDEAS : "*Les EU ont utilisé l'excuse que le panel n'a pas reclassé spécifiquement les paiements directs dans la "boîte orange" ni qu'il n'a pas recommandé que les Etats Unis devront notifier de tels paiements futurs dans la boîte orange. La réalité est que cela découle naturellement de la simple lecture du texte de l'Accord sur l'agriculture et qu'il n'était pas nécessaire pour le panel d'avoir à rajouter quoi que ce soit à cet égard. Cela aurait simplement "stipuler ce qui est évident" ce qu'évite de faire de façon générale, comme on le sait, l'Organe règlement des différends de l'OMC en exerçant une économie juridique*"<sup>10</sup>.

ii) Les propositions du 31 janvier 2007 de l'USDA pour le Farm Bill 2007 soulignent la nécessité de consolider le statut "vert" des paiements directs en éliminant l'interdiction de cultiver des fruits, légumes et riz sauvage : "*Pour s'assurer que les paiements directs seront considérés comme une aide de la boîte verte n'ayant pas d'effets de distorsion des échanges, l'Administration propose que la disposition du farm bill 2002 limitant la flexibilité de plantation sur les surfaces de base en excluant les fruits, légumes et riz sauvage soit éliminée... Dans le contexte des obligations vis-à-vis de l'Organisation Mondiale du Commerce, réactualiser les bases et les rendements des paiements directs les lierait plus étroitement à la production en cours et pourrait mettre en péril leur statut "boîte verte", faisant considérer ces paiements comme une aide ayant des effets de distorsion des échanges de la "boîte orange"... Pour éviter de mettre en péril le statut de soutien "boîte verte" sans effets de distorsion des échanges des paiements directs, les surfaces de base et les rendements des paiements directs ne doivent pas être réactualisés*"<sup>11</sup>.

iii) Malheureusement la loi sur l'Alimentation, la Conservation et l'Energie (FCE Farm Bill) adoptée le 22 mai 2008 n'a pas suivi le conseil de l'USDA et a maintenu, dans sa section 1107 sur la flexibilité de culture, l'interdiction de cultiver des fruits, légumes et riz sauvage pour pouvoir obtenir les paiements directs fixes mais aussi les paiements contra-cycliques et ceux du programme ACRE qui est une option alternative des paiements contra-cycliques.

iv) David Blandford et David Orden confirment : "*Le jugement dans l'affaire coton laisse planer un doute sur le fait de savoir si les paiements directs fixes, qui sont actuellement notifiés comme un soutien du revenu découplé, remplissent les conditions de cette catégorie. Si les paiements directs avaient été notifiés dans la boîte orange, les Etats Unis auraient violé leur engagement sur la MGS pendant un certain nombre d'années.*

---

<sup>9</sup> Randy Schnepf and Jasper Womach, *Potential Challenges to U.S. Farm Subsidies in the WTO*, CRS Report for Congress, Updated April 26, 2007, p. 22, <http://www.nationalaglawcenter.org/assets/crs/RL33697.pdf>

<sup>10</sup> IDEAS, *US WTO Agricultural Subsidy Notification*, Cotton update, 15 October 2007, Newsletter n°70, [www.ideascentre.ch/.../Newsletter70USnotifications.pdf](http://www.ideascentre.ch/.../Newsletter70USnotifications.pdf)

<sup>11</sup> [http://www.usda.gov/wps/portal/lut/pl\\_s.7\\_0\\_A/7\\_0\\_1UH?contentidonly=true&contentid=2007/01/0019.xml](http://www.usda.gov/wps/portal/lut/pl_s.7_0_A/7_0_1UH?contentidonly=true&contentid=2007/01/0019.xml)

Le tableau 10 montre que si les paiements directs étaient notifiés comme soutien non spécifique par produit (suivant l'approche utilisée par les Etats-Unis pour les paiements contra-cycliques) la contrainte sur la MGS totale aurait été dépassée sur 4 des 11 années pour lesquelles les notifications ont été transmises à l'OMC<sup>12</sup>.

3- Une autre raison de placer dans la boîte orange les CFP et les paiements directs fixes est qu'une grande partie de leur montant est accordée aux grains servant à l'alimentation du bétail, c'est-à-dire constitue une subvention aux intrants que l'article 6.2 de l'AsA place dans la boîte orange pour les agriculteurs des pays développés. On reviendra sur ce sujet à propos du calcul du soutien *de minimis* par produit. Cette raison joue aussi pour les paiements directs au maïs converti en éthanol puisqu'il s'agit d'un intrant pour l'éthanol lui-même considéré comme produit agricole par l'OMC. Et le paragraphe 4 de l'annexe IV de l'AsA sur le calcul de la MGS stipule aussi que "Les mesures visant les transformateurs agricoles seront incluses dans la mesure où elles apportent des avantages aux producteurs des produits agricoles initiaux"<sup>13</sup>.

**b) "La Décision sur le coton et le panel n'ont pas statué sur les paiements directs du point de vue de nos notifications de la MGS. Cela faisait partie d'une subvention qui a pris fin, et en particulier au titre de la dénommée Clause de Paix"**

S'il est vrai, comme l'a jugé l'Organe d'appel, que les paiements directs "ne sont pas exemptés des actions au titre de l'article XVI du GATT de 1994 et de la Partie III de l'Accord SMC en vertu de l'article 13 a) ii) de l'Accord sur l'agriculture", cela durant la période de la Clause de Paix qui a pris fin le 31 décembre 2003, le fait est que les paiements directs sont toujours là et ils sont d'autant moins "exemptés des actions" que la Clause de Paix ne joue plus.

**c) "De plus, quand le Panel coton a examiné les aspects distorsifs des échanges des paiements directs il a conclu qu'il n'y en avait pas. C'est-à-dire, il a conclu qu'ils n'ont pas contribué à empêcher les hausses de prix sur les marchés mondiaux. Et je pense que cela est quelque chose qui est souvent mal compris parce que, une fois encore, quand le panel a examiné la mesure dans laquelle les paiements directs affectent la production et les prix mondiaux, il a conclu, conformément à la position des EU sur la question, qu'ils n'ont pas d'effet sur la production"**

a) Cela n'est pas vrai. Le Panel était bien plus nuancé quand il a déclaré : "Nous souscrivons au point de vue du Service de recherche économique de l'USDA selon lequel, étant donné que les versements DP ne dépendent pas expressément de la production actuelle de coton upland et ne sont pas directement liés aux prix du marché, leurs effets d'empêchement de hausses de prix ne sont pas aussi faciles à discerner que ceux de certains autres programmes de subventions (le programme de prêts à la commercialisation, le programme au titre de la commercialisation pour utilisateurs (Step 2) et les versements CCP). Les versements DP sont liés à la superficie de base. Ils accroissent la richesse et le potentiel d'investissements des producteurs, et réduisent la peur du risque. Nous avons confirmé qu'il existait une forte relation positive entre les producteurs de coton upland (superficie de base) recevant des versements annuels et la production de coton upland" (paragraphe 7.1305).

<sup>12</sup> David Blandford and David Orden, *United States: Shadow WTO Agricultural Domestic Support Notifications*, IFPRI, November 2008, <http://www.ifpri.org/pubs/dp/ifpridp00821.asp>

<sup>13</sup> Toni Harmer, *Biofuels subsidies and the law of the WTO*, ICTSD, June 2009, <http://ictsd.net/i/publications/50724/>.

b) Effectivement c'est parce que le Brésil avait déjà apporté suffisamment de preuves de l'effet d'empêchement de hausses de prix des subventions de la boîte orange des EU qu'il n'a pas jugé nécessaire d'en ajouter d'autres sur l'effet de baisse de prix des paiements directs, comm l'atteste le rapport du panel : *"À notre avis, ces subventions subordonnées aux prix étaient suffisantes pour causer l'empêchement notable de hausses de prix dont nous avons constaté l'existence sur le même marché mondial"* (paragraphe 7.1349).

c) Le rapport de l'Organe d'appel souligne aussi que *"Durant l'audition orale, les Etats-Unis ont admis que les agriculteurs prennent leur décision de semis en fonction des prix attendus comme des subventions attendues"* (paragraphe 440). Précisément les seules subventions que les agriculteurs des EU attendent de façon certaine – puisqu'ils en connaissent le montant à l'avance – sont les paiements directs fixes, alors que les subventions des marketing loans et les paiements contra-cycliques dépendent des aléas des prix du marché.

d) En outre le rapport du panel a déclaré qu'il était approprié de considérer tous les types de subventions dans leur ensemble quand on évalue leur impact sur les prix : *"Nous ne considérons pas que la référence dans le texte de l'article 6.3 c) à l'"effet [de] la subvention" (au singulier et non au pluriel) signifie qu'une analyse de l'empêchement de hausses de prix pour déterminer l'existence d'un préjudice grave doit isoler rigoureusement chacune des différentes subventions et ses effets. En fait, ces références textuelles à "l'une quelconque des subventions", à "la subvention" et au "produit subventionné" figurant aux articles 5 c) et 6.3 c) semblent indiquer que, même s'il faut accorder toute l'attention voulue à chaque subvention en cause telle qu'elle se rapporte au produit subventionné, une analyse du préjudice grave peut être intégrée dans la mesure appropriée compte tenu des faits et des circonstances dans une affaire donnée. À notre avis, ces références textuelles à "l'une quelconque des subventions" et à l'"effet [de] la subvention" autorisent un examen intégré des effets de toutes subventions ayant un lien suffisant avec le produit subventionné et la variable particulière axée sur les effets qui font l'objet de l'examen. Par conséquent, dans notre analyse de l'empêchement de hausses de prix au titre de l'article 6.3 c), nous examinons une variable axée sur les effets – les prix – et un produit subventionné – le coton upland. Dans la mesure où il existe avec ces éléments un lien suffisant parmi les subventions en cause de sorte que les effets de ces subventions se manifestent collectivement, nous pensons que nous pouvons légitimement considérer ces subventions comme une "subvention" et les regrouper, elles et leurs effets. Nous trouvons des éléments contextuels à l'appui de ce point de vue dans l'article 6.1 et l'Annexe IV, qui se rapportaient au concept de subventionnement ad valorem total et prévoyaient ce qui suit "[a]ux fins de la détermination du taux global de subventionnement pendant une année donnée, les subventions accordées au titre de différents programmes et par des autorités différentes sur le territoire d'un Membre seront totalisées"* (paragraphe 7.1192).

## **2) Les paiements contra-cycliques ne peuvent être notifiés dans la "nouvelle boîte bleue"**

Cette nouvelle boîte bleue (BB) a été introduite par l'Accord-cadre du 31 juillet 2004 pour accueillir les paiements contra-cycliques (PCC) des EU mais on a rappelé au lecteur que l'Accord-cadre, pas plus que la Déclaration finale de Hong Kong et les Projets successifs de modalités agricoles

ne sont des textes légalement contraignants. D'ailleurs les PCC ne remplissent pas les critères de prévus pour cette nouvelle BB parce qu'ils contredisent d'autres dispositions de l'AsA :

a) Pour le Service de Recherche du Congrès des EU (CRS), "*Le découplage des PCC de la production mais leur nature liée au prix suggèrent qu'ils seront vraisemblablement notifiés comme soutien de la MGS autre que par produit selon les critères actuels de l'OMC*"<sup>14</sup>, d'autant plus que les précédents "paiements pour pertes de marché", que les PCC ont remplacés depuis 2002, avaient été notifiés à juste titre dans la MGS APP.

b) Effectivement les PCC ont toujours été notifiés dans la boîte orange de la MGS APP, en octobre 2007 pour 2,846 Md\$ billion en moyenne pour les années 2002 à 2005 et à nouveau le 19 janvier 2009 pour les années 2006 et 2007 si bien qu'il serait illogique de les notifier différemment à l'avenir, dans la "nouvelle boîte bleue" proposée.

c) Les PCC des EU et le nouveau programme ACRE (Average Crop Revenue Election : choix de la recette moyenne des cultures, une alternative aux PCC) ne peuvent être notifiés dans la nouvelle BB et sont dans la boîte orange pour les raisons supplémentaires suivantes :

1- Le nouveau jugement de l'Organe d'appel de l'OMC sur le coton du 3 juin 2008 a confirmé le jugement précédent du 10 février 2005 "*que les versements au titre... des versements anticycliques effectués en faveur des producteurs de coton upland des États-Unis... ont pour effet d'empêcher des hausses de prix dans une mesure notable... sur le marché mondial du coton upland*"<sup>15</sup>.

2- Les PCC sont des paiements directs "*qui ne nécessitent pas de production*" mais qui sont néanmoins basés sur les prix courants. Le nouveau programme ACRE est lui-même basé sur le prix courant.

3- Les PCC et le programme ACRE contredisent l'exigence fondamentale du paragraphe 1 de l'Annexe 2 de l'AsA pour que les subventions n'aient pas d'effet de distorsion des échanges : "*Toutes les mesures qu'il est demandé d'exempter devront être conformes aux critères de base suivants:...*  
*b) le soutien en question n'aura pas pour effet d'apporter un soutien des prix aux producteurs*".

4- En fait le programme ACRE est couplée deux fois : au niveau courant du prix et au volume courant de production. Pour David Blandford et David Orden, "*Contrairement aux paiements contra-cycliques qui sont liés à niveaux fixes des surfaces de base et des rendements, les paiements de garantie de recettes au titre du programme ACRE sont liés à la surface et aux rendements courants des produits cultivés. Il reste à voir comment les États-Unis vont argumenter la classification de ces paiements, en particulier s'ils vont argumenter qu'ils ont la qualification d'être dans la MGS autre que par produit : par exemple, parce que le programme ACRE s'applique à tous les produits couverts et n'exige pas qu'un agriculteur sème une culture particulière. Selon notre analyse, on présume que les paiements ACRE seront notifiés dans la MGS spécifique par produit du fait de la formule de la recette garantie liée à une moyenne mobile de prix et de rendements, et non à des niveaux d'une base fixe, les paiements ACRE dépendant des prix, surfaces et rendements courants de cultures spécifiques*" (note de base de page 12).

5- Les paiements ACRE ne sont pas "*fondés sur des bases et des rendements fixes et invariables*" comme cela est requis pour la nouvelle BB.

6- Un soutien de la recette est forcément un soutien à la production puisque toute recette résulte d'un prix multiplié par un volume de production.

<sup>14</sup> Randy Schnepf and Jasper Womach, *Potential Challenges to U.S. Farm Subsidies in the WTO*, CRS Report for Congress, October 25, 2006, <http://www.nationalaglawcenter.org/assets/crs/RL33697.pdf>

<sup>15</sup> WT/DS267/AB/RW du 2 juin 2008.

7- Comme les paiements directs fixes, les PCC et le programme ACRE n'ont pas une pleine flexibilité de production et ne peuvent donc être dans la nouvelle BB qui se réfère aux "*Versements directs n'exigeant pas qu'il y ait production*".

8- Une part importante des PCC va aux grains fourragers et de plus en plus à ceux destinés aux agrocarburants (surtout maïs et soja), donc sont des subventions aux intrants à notifier dans la boîte orange pour les pays développés (article 6.2 de l'AsA).

9- L'USDA a souligné que les attentes des agriculteurs générés par les PCC et leurs effets de réduction du risque montrent leur nature couplée<sup>16</sup>.

10- Pour Robert L. Thompson, "*Les paiements contra-cycliques... réduisent la capacité de réponse des agriculteurs américains à la baisse des prix, mais pas à la hausse des prix, ce qui amplifie leur impact de distorsion des échanges*"<sup>17</sup>.

11- Si la nouvelle BB ne requiert pas de production, elle ne limite pas son expansion, d'autant plus que, comme pour l'ancienne BB, elle ne plafonne pas davantage la subvention unitaire (par hectare, tonne, tête de bétail, etc.).

### **3) Les subventions aux assurances des cultures**

Selon la justification présentée dans leur notification pour chaque année, "*Les producteurs peuvent choisir l'un des divers types de plans d'assurance fonction du rendement ou de la recette qui sont disponibles chaque année. Les primes des contrats d'assurances sont subventionnées. La valeur de la subvention est reflétée par la valeur nette des indemnités payées aux producteurs pour leurs pertes moins le montant de la prime payée par les producteurs. Des indemnités sont payées dès lors que le rendement ou la recette effectifs tombent au dessous du niveau garanti*".

Pourtant cette façon de notifier est un énorme mensonge attesté par des dizaines de spécialistes et surtout par les organismes officiels des EU, notamment l'Office des comptes du gouvernement (GAO), le Service de Recherche du Congrès (CRS), l'USDA et le Négociateur agricole en Chef de l'USTR, Joe Glauber, lui-même. Comme l'explique un rapport du CRS de janvier 2009, "*Depuis la dernière modification majeure en 2000, la subvention fédérale au programme d'assurance des cultures a été en moyenne de 3,25 milliards de \$ par an, en hausse par rapport à la moyenne annuelle de 1,1 milliard de \$ dans les années 1990 et d'environ 500 millions de \$ dans les années 1980. Près des deux tiers de la dépense fédérale courante sert à subventionner les primes des polices d'assurance, et le solde couvre en premier lieu la part du gouvernement dans les pertes du programme et les remboursements aux compagnies privées d'assurance pour leurs dépenses administratives et opérationnelles*"<sup>18</sup>.

Effectivement, outre l'écart entre les indemnités versées aux producteurs et les primes et cotisations qu'ils paient, le coût pour les contribuables incluent les versements aux sociétés privées d'assurance (remboursements des dépenses de délivrance des polices et versements des gains souscrits) et les dépenses d'administration de l'Agence de gestion du risque (RMA), y compris certains coûts de recherche, développement et d'autres activités. David Blandford et David Orden confirment : "*Il y a d'autres dépenses supplémentaires des programmes d'assurance des*

<sup>16</sup> <http://www.ers.usda.gov/Features/FarmBill/analysis/counterCyclicalPayments2002act.htm>

<sup>17</sup> Robert L. Thompson, *The US Farm Bill and the Doha Negotiations: On Parallel Tracks or a Collision Course?* International Food & Agricultural Trade Council, Issue Brief, September 2005.

<sup>18</sup> Ralph M. Chite and Randy Schnepf, *Crop Insurance and Disaster Assistance in the 2008 Farm Bill*, CRS, January 28, 2009 (<http://openers.com/document/RL34207/2008-06-20>)

*cultures et des recettes venant des coûts de délivrance des polices payés aux agents des compagnies privées d'assurance. Ces deux derniers coûts ne sont pas repris dans les notifications, bien qu'ils aient été très substantiels, ayant été en moyenne de 895,5 millions de \$ par an de 1995 à 2005, alors que les indemnités nettes ont été en moyenne de 1,1705 milliards de \$. On peut arguer que les remboursements de coûts exclus des notifications sont faits aux compagnies d'assurance pour le compte des assurés qui sont les exploitants agricoles des cultures assurées, et doivent être ainsi notifiées comme soutien autre que par produit. Il est quelque peu curieux que les coûts de délivrance des assurances aux cultures et des assurances recettes, qui sont directement liés aux avantages retirés par les agriculteurs, ne soient pas notifiés"<sup>19</sup>.*

Tableau 3 – Subventions notifiées et effectives aux assurances des cultures de 1995 à 2007

Milliards de \$	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Moy. 95-00	Moy. 95-07
Subventions/assurances notifiées	913	636	119	747	1514	1396	1770	2889	1862	1123	756	1613	801	888	1241
Pertes (gains) du programme*	188	88	(373)	(75)	(74)	196	725	1182	822	(303)	(591)	(298)	(1344)	(50)	(8)
Subvention fédérale/primés	774	978	945	940	1295	1353	1707	1513	1873	2387	2368	2782	3819	1048	1749
Remboursement/compagnies priv.	373	490	450	427	495	540	648	656	743	899	782	960	1341	463	677
Autres coûts	105	64	74	82	66	86	83	114	150	142	139	126	125	80	104
Total coûts gouvernementaux	1440	1621	1096	1374	1783	2175	3163	3466	3589	3125	2698	3571	3941	1582	2542
Sous notification	527	985	976	627	269	779	1393	577	1727	2002	1942	1958	3140	694	1301
Sous notification/notification	58%	155%	841%	84%	18%	56%	79%	20%	93%	178%	257%	121%	392%	78%	105%
Sous notific./coût gouvernemental	37%	61%	89%	46%	15%	36%	44%	17%	48%	64%	72%	55%	80%	44%	51%

Source: CRS, *Crop Insurance and Disaster Assistance*, June 20, 2008: <http://openncrs.com/document/RL34207/2008-06-20>

\* La différence entre les primes totales (payées par l'agriculteur et le gouvernement) et les paiements totaux d'indemnités pour les pertes de cultures, plus ou moins les pertes ou gains souscrits des compagnies privées. De 1997 à 1999 et de 2004 à 2007, le gouvernement a réalisé des gains souscrits (primes reçues dépassant les indemnités), ce qui a partiellement réduit les coût totaux gouvernementaux.

Le tableau 3 montre l'évolution des subventions notifiées et effectives aux assurances des cultures de 1995 à 2007. Sur ces 13 ans, les EU ont sous notifié ou camouflé 51% de ses subventions effectives, le taux de sous notification ayant augmenté de 44% dans la période de base 1995-00 à 54% de 2001 à 2007, mais le montant moyen des subventions sous notifiées a augmenté bien plus : de 694 M\$ à 1,820 Md\$. Si le tableau montre un tendance fortement croissante des subventions totales jusque 2007, un rapport de l'Office des comptes du gouvernement (GAO) d'avril 2009 montre un bond encore plus élevé dans les subventions totales pour 2008, à 6,5 Md\$<sup>20</sup>, où les subventions aux primes d'assurance ont représenté 5,692 Md\$ selon l'Agence de gestion du risque (RMA)<sup>21</sup>.

Pour Bruce A. Babcock, l'un des meilleurs experts sur les assurances des cultures des EU, leurs subventions sont maintenant égales aux paiements directs fixes : "*Les cultures de programme représentent maintenant plus de 80 pourcent des coûts du programme d'assurance des récoltes, et cette*

<sup>19</sup> Cité note de bas de page 11.

<sup>20</sup> GAO, *Crop Insurance: Opportunities Exist to Reduce the Costs of Administering the Program*, April 2009 ([www.gao.gov/products/GAO-09-445](http://www.gao.gov/products/GAO-09-445))

<sup>21</sup> USDA, RMA, Summary of Business Reports and Data (<http://www.rma.usda.gov/data/sob.html>).

*part a augmenté de façon importante ces trois dernières années. Plus de 5 milliards de \$ sont maintenant dépensés pour fournir des assurances des cultures aux producteurs de cultures de programme, un montant qui est à peu près égal aux paiements directs annuels que reçoivent les mêmes producteurs*"<sup>22</sup>. Cette déclaration implique que les chiffres officiels sur le coût gouvernemental total est à prendre comme un minimum.

Le comique de cette histoire est que le Négociateur agricole en Chef de l'USTR, Joe Glauber, qui était spécialiste des assurances des cultures dans sa précédente fonction d'adjoint de l'économiste en chef de l'USDA, a lui-même confirmé des chiffres de l'Office des comptes du gouvernement et de Babcock quand il déclarait en 2006 : "*Les subventions aux assurances des cultures ont été en moyenne supérieures à 3 milliards de \$ par an depuis 2002, et les paiements d'assistance aux calamités ont dépassé 2 milliards de \$. De plus, la plus grande part de l'assistance aux calamités va aux producteurs qui reçoivent aussi des indemnités d'assurances aux cultures. Le résultat, comme le suggère le titre de cet article, est une "double indemnité"*"<sup>23</sup>. Et les paiements aux calamités agricoles ont même atteint 2,316 Md\$ en 2008 bien que le revenu agricole n'ait jamais été aussi élevé.

Glauber cite l'exemple du programme de calamités de 2001 "*qui verse un paiement d'indemnités pour les pertes dépassant 35 pour cent et où les pertes sont indemnisées à 65 pour-cent du prix choisi pour la culture assurée. Un producteur assuré pour une couverture de 85 pour cent du rendement est effectivement assuré à 100 pour cent (c'est-à-dire l'indemnité pour l'assurance recette plus l'assurance culture plus le paiement pour calamité égalent la valeur attendue de la culture au moment du semis) pour une perte de récolte de 59 pour cent. Avec une perte de 100 pour cent, un producteur pourrait recevoir 127 pour cent de la valeur attendue de la culture*".

Il est donc évident que les EU ont sous-notifié de nombreux paiements pour calamités qui ne respectent pas les conditions restrictives de l'AsA pour être dans la boîte verte puisque le paragraphe 8 de l'Annexe 2 sur les "*Versements (effectués, soit directement, soit par une participation financière de l'Etat à des programmes d'assurance-récolte) à titre d'aide en cas de catastrophes naturelles*" stipule que "*Dans les cas où un producteur bénéficie la même année de versements en vertu du présent paragraphe et en vertu du paragraphe 7 (programmes de garantie des revenus et programmes établissant un dispositif de sécurité pour les revenus), le total de ces versements sera inférieur à 100 pour cent de la perte totale qu'il aura subie*". D'autant que cette disposition ne tient pas compte les subventions de la boîte orange dont bénéficient déjà les producteurs. En particulier si la perte de revenu est liée à une baisse de prix et non du volume de production, les paiements des marketing loans et contra-cycliques permettent déjà de compenser une bonne partie de la baisse du prix.

---

<sup>22</sup> Bruce A. Babcock, *How to Save Billions in Farm Spending*, Iowa Ag Review, Fall 2007, Vol. 13 No. 4, [http://www.card.iastate.edu/iowa\\_ag\\_review/fall\\_07/article2.aspx](http://www.card.iastate.edu/iowa_ag_review/fall_07/article2.aspx)

<sup>23</sup> Joseph W. Glauber, *Double Indemnity: Crop Insurance and the Failure of U.S. Agricultural Disaster Policy*, in Bruce L. Gardner and Daniel A. Sumner, *The 2007 Farm Bill and Beyond*, 2007 ([http://aic.ucdavis.edu/research/farbill07/aebriefs/20070516\\_Summary.pdf](http://aic.ucdavis.edu/research/farbill07/aebriefs/20070516_Summary.pdf)).

Blandford et Orden en disent long quand ils écrivent : *"Des questions sur le fait de savoir si tous les programmes d'aides pour calamités ont été inclus dans les notifications des EU, si ceux qui ont été notifiés dans la boîte verte satisfont aux critères appropriés, et si les dépenses annuelles sur ces programmes ont été correctement mesurées peuvent ressurgir comme des problèmes susceptibles de poursuites à l'OMC. Potentiellement certains paiements pour calamités pourraient être considérés comme apportant un soutien spécifique par produit non exempté au titre de la boîte verte. La non-conformité d'un programme de calamités avec les critères spécifiques de la boîte verte pour la période de référence par rapport à laquelle une perte est mesurée ou le degré de perte déclenchant les paiements certaines des raisons pour de tels jugements"*. However, because it is not necessary to overdo our case, we will not transfer the US disaster payments notified in the green box to the amber box and we leave only the \$577 million of the multi-year crop disaster payments notified in the AMS for 1998.

Les subventions aux assurances des cultures sont généralement oubliées par les médias et les négociateurs de l'OMC parce qu'elles ne sont pas incluses dans les deux principales sources de données de l'USDA sur les subventions : l'Economic Research Service (ERS)<sup>24</sup> et le Farm Service Agency (FSA) pour les paiements passant par la Commodity Credit Corporation<sup>25</sup>. En effet les subventions aux assurances des cultures sont publiées par la Risk Management Agency (RMA), du moins pour les subventions aux primes d'assurance par culture mais on ne trouve le coût total pour le gouvernement que dans les rapports faits par le CRS, le GAO, ou dans les budgets de l'USDA et les analyses des experts.

Un autre problème important pour les négociations du Doha Round est que les EU ont également triché en notifiant les subventions aux assurances des cultures dans la MGS autre que par produit (APP) alors qu'elles sont manifestement spécifiques par produit (SP). On l'a dit, la RMA publie les montants détaillés des subventions aux primes d'assurance par culture et par an, comme on le voit au tableau 3 suivant, ce qui confirme la raison pour laquelle l'Organe d'appel de l'OMC les a jugées SP. Bien que les assurances subventionnées aient couvert plus de 100 cultures en 2007, le CRS souligne que *"80% des primes totales aux polices (et les subventions fédérales) bénéficient à seulement quatre produits – maïs, soja, blé et coton"*, comme on le voit au tableau 3. Ce statut de subvention spécifique par produit est encore plus incontestable que pour les paiements directs fixes puisque chaque police d'assurance est spécifique par culture, spécifique par zone (comté), spécifique par agriculteur et le plus souvent même spécifique par champ. Et le dernier rapport du CRS ajoute : *"La disponibilité d'une assurance des cultures pour une culture particulière dans une région particulière est une décision administrative prise par l'USDA. La décision est prise culture par culture et comté par comté, basée sur la demande d'un agriculteur pour un certain taux de couverture et le niveau de risque associé à la culture de la région, entre autres facteurs."*

On pourrait cependant objecter que, si les subventions aux primes d'assurance sont clairement spécifiques, les autres composantes des subventions ne le sont pas, l'essentiel de ces autres composantes étant les versements aux compagnies d'assurance privées (remboursements des frais de délivrance des polices et gains souscrits). Mais le GAO a répondu à cette objection en avril 2009 : *"Nous ne sommes pas d'accord sur le fait que*

<sup>24</sup> Economic Research Service (ERS), *Direct government payments by program: United States, 1996-2007*, <http://www.ers.usda.gov/data/FarmIncome/finfidmuxls.htm#payments>

<sup>25</sup> Commodity Credit Corporation, *Table 35—CCC Net Outlays by Commodity and Function*, <http://www.fsa.usda.gov/FSA/webapp?area=about&subject=landing&topic=bap-bu-ce>

*rassembler et rapporter les données sur les commissions par police payées aux compagnies d'assurance augmenteraient de façon significative le "fardeau administratif" pesant sur la RMA et les compagnies d'assurance. D'abord, la RMA... pourrait exiger que les compagnies transmettent deux thèmes de données supplémentaires – sur les commissions et autre compensation – dans les rapports sur les polices qu'elles transmettent déjà à la RMA... En lien avec ces changements, la RMA pourrait développer et fournir un guide pour répartir la compensation qui n'est pas déjà répartie par police de façon à ce que tous les coûts soient attribués aux polices individuelles" (note 19).*

Tableau 4 – Subventions aux primes d'assurance des cultures pour les principales cultures de 2002 à 2008

Millions de \$	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Maïs	510,6	620,5	411,0	716,2	871,1	1739,2	2117,2
Coton	194,1	214,6	254,1	208,0	278,7	193,6	250,4
Soja	283,7	352,0	535,4	490,9	585,2	605,5	1471,4
Blé	247,0	311,2	325,4	336,8	364,2	525,6	937,2
Sous-total des subventions aux primes des 4 cultures	1235,5	1498,4	1525,9	1751,8	2099,2	3063,9	4776,0
Total subventions aux primes/toutes cultures de programme	1334,8	1607,7	1637,1	1852,7	2226,0	3266,9	5094,8
Total des subventions aux primes pour toutes cultures	1741,0	2041,7	2477,4	2343,6	2681,9	3823,4	5691,9
% des 4 cultures/subventions aux primes de toutes cultures	71,0%	73,4%	61,6%	74,7%	78,3%	80,1%	83,6%
% des cultures de programme/ sub. primes toutes cultures	76,7%	78,7%	66,1%	79,1%	83,0%	85,5%	89,5%
Subventions totales aux assurances des cultures (CRS)	3466	3588	3125	2699	3571	3940	6500
Total subventions assurances/total subventions aux primes	1,99	1,76	1,26	1,15	1,33	1,03	1,14

Source : USDA, RMA, *Summary of Business Reports and Data* (<http://www.rma.usda.gov/data/sob.html>).

Le fait que les primes aux assurances des cultures auraient dû être notifiées dans la MGS SP est crucial pour le problème du plafonnement des MGS SP, en particulier pour ces 4 cultures – maïs, soja, coton, blé – étant donné le montant considérable de leurs subventions aux assurances et l'on comprend mieux pourquoi elles ont été notifiées dans la MGS APP : afin de minimiser le risque de dépasser le plafond de MGS SP. Le paragraphe 23 du projet de modalités pour l'agriculture du 6 décembre 2008 stipule : "*Pour les États-Unis seulement, les limites de la MGS par produit spécifiées dans leur Liste seront le résultat de l'application proportionnelle de la MGS par produit moyenne pendant la période 1995-2004 au soutien MGS total moyen par produit pour la période de mise en œuvre du Cycle d'Uruguay (1995-2000), sur la base des notifications au Comité de l'agriculture. Celles-ci seront présentées sous forme de tableau, par produit, dans l'Annexe des présentes modalités visée dans le paragraphe ci-dessus*". Comme les EU ont réussi à élargir de 1995-2000 à 1995-2004 la période appropriée pour calculer ses plafonds de MGS SP, cette faveur pourrait s'avérer un marché de dupes puisque les primes d'assurances ont été bien supérieures de 2001 à 2004 de précédemment de 1995 à 2000. On reviendra sur cette question une fois rétablie la MGS SP pour tous les produits.

Tableau 5 – Subventions aux primes d'assurances pour les 4 principales cultures de 1995 à 2004

Millions de \$	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Moy. 1995-00	Moy. 95-04
Maïs	205,1	217,8	206,3	233,4	199,7	194,3	492,1	510,6	620,5	411,0	209,4	329,1
Coton	181,9	159,4	149,7	154,9	172,5	163,1	266,9	194,1	214,6	254,1	163,6	191,1
Soja	135,5	147,2	143,5	149,8	146,6	154,6	294,9	283,7	352,0	535,4	146,2	234,3
Blé	134,0	153,6	151,2	126,6	36,4	120,2	239,1	247,0	311,2	325,4	120,3	184,5
Subventions/primes des 4 cultures	656,5	678,0	650,7	664,7	555,2	632,2	1293,0	1235,5	1498,4	1525,9	639,6 (68%)	939,0 (69%)
Subventions/primes toutes cultures	889,4	982,1	902,8	946,3	954,9	951,2	1771,3	1741,0	2041,7	2477,4	937,8	1365,8

Source: USDA, RMA, *Summary of Business Reports and Data* (<http://www.rma.usda.gov/data/sob.html>).

#### **4) Les subventions aux cotisations de pâturage sur les terres publiques**

Les subventions aux cotisations de pâturage sur les terres publiques ont été notifiées pour une moyenne de 50,6 millions de \$ (M\$) de 1995 à 2000. Cependant, selon le rapport du GAO de septembre 2005, les dépenses nettes des EU pour le pâturage ont été de 123 M\$ en 2004: "*Dans l'année budgétaire 2004, les agences fédérales ont dépensé un total d'au moins 144 millions de \$. Les 10 agences fédérales ont dépensé au moins 135,9 millions de \$, avec le Service des Forêts et BLM comptant pour la majorité. Les autres agences fédérales ont des activités liées au pâturage, telles que le contrôle des ennemis des cultures, et ont dépensé au moins 8,4 millions de \$ dans l'année budgétaire 2004. Les cotisations de pâturage des agences fédérales ont généré environ 21 millions de \$ l'année budgétaire 2004 – moins d'un sixième des dépenses pour gérer le pâturage*"<sup>26</sup>.

C'est sûrement une dépense minimale pour chaque année : selon une étude du Centre pour la diversité biologique réagissant au rapport de la Cour des comptes : "*La cotisation actuelle sur le pâturage est calculée en utilisant une formule établie dans la loi d'amélioration des terres publiques de parcours de 1978 (PRIA)... La formule du PRIA a été établie pour expirer en 1986, mais le Président Reagan a étendu son utilisation indéfiniment... Le rapport de 2005 a noté que la cotisation de pâturage de BLM et du Service des Forêts a baissé de 40 pour cent entre 1980 et 2004, alors que les cotisations facturées par les éleveurs privés a augmenté de 78 pour cent sur la même période*"<sup>27</sup>. Le même Centre ajoute : "*Des économistes indépendants ont estimé que les coûts doivent être plus près de 500 millions de \$ annuellement. Dans les deux cas, les cotisations de pâturage de BLM et du Service des forêts sont moins cher que les cotisations facturées sur les terres de parcours privés comparables, sur les terres sous tutelle à travers l'Ouest, et même sur d'autres terres fédérales telles que celles gérées par le Service du parc national et le Service des pêches et de la vie sauvage*"<sup>28</sup>.

<sup>26</sup> Government Accountability Office (GAO)'s report of September 2005 (<http://www.gao.gov/new.items/d05869.pdf>).

<sup>27</sup> <http://www.biologicaldiversity.org/swcbd/programs/grazing/GrazingFeePetition.pdf>

<sup>28</sup> [http://www.biologicaldiversity.org/swcbd/press/grazing\\_fee2-6-2006.html](http://www.biologicaldiversity.org/swcbd/press/grazing_fee2-6-2006.html)

Karyn Moskowitz et Chuck Romaniello citent d'autres estimations : "*Hess et Wald (1995) estiment à 500 millions de \$ par an le coût net annuel du programme fédéral de pâturage dans toutes les agences fédérales. Une autre estimation plus récente place le chiffre à 460 millions de \$ (The Economist 2002). Cependant, aucun de ces rapports n'a donné de justification détaillée pour ces estimations. Jacobs (1991) a fait un examen plus détaillé des dépenses de l'agence et arrive à une estimation de 200-250 millions de \$ pour les coûts directs et indirects du programme de pâturage combiné du Service des Forêts et de BLM en utilisant "une supposition éclairée" que 25 pour cent du budget de BLM et 5-7 pour cent du budget du Service des Forêts soutiennent directement ou indirectement le programme de parcours (Jacobs 1991 p 389). Jacobs résume aussi tous les autres coûts indirects du pâturage sur les terres publiques supportés par d'autres agences fédérales, des Etats et locales, a donné une estimation de 1 milliard de \$ pour le coût complet du programme supporté par les contribuables (Jacobs 1991 p.401)*"<sup>29</sup>. Pour Bruce Sundquist, "*La cotisation que les éleveurs payent pour faire pâturer le bétail sur la terre fédérale est plus faible qu'à aucun autre moment depuis 1975, fixée à 1,35\$ par vache et par mois, bien en deçà la moyenne actuelle du marché de 11,10 \$ sur la terre privée dans les 11 Etats les plus à l'Ouest*"<sup>30</sup>.

C'est pourquoi retenir les 123 M\$ de subventions au lieu des 50,6 \$ notifiés en moyenne dans la période de base 1995-00 est très modéré, d'autant plus qu'il est cité plus haut que la cotisation a baissé de 40% de 1980 à 2004.

Soulignons que les subventions aux cotisations de pâturage sont encore plus nettement spécifiques par produit puisque le pâturage ne concerne que le bétail à viande rouge.

Soulignons enfin que, si les EU notifient les subventions au pâturage dans la boîte orange, c'est parce qu'elle reconnaît à juste titre que les subventions aux aliments du bétail sont des subventions aux intrants qui doivent y être notifiées. On se demande donc pourquoi ils ont oublié de notifier aussi dans la MGS l'essentiel des subventions aux aliments du bétail, celles relatives aux grains fourragers, et on revendra sur cette question fondamentale pour la détermination du soutien *de minimis* spécifique par produit autorisé du SGEDE autorisé.

### **III – Les subventions spécifiques par produit non notifiées : celles à l'éthanol de maïs**

Puisque l'éthanol est considéré comme un produit agricole par l'OMC, les subventions à l'éthanol sont des subventions agricoles à ajouter à la MGS spécifique par produit. En effet le paragraphe 4 de l'Annexe 4 de l'AsA sur "*Soutien interne : calcul de la mesure équivalente de soutien*" stipule que "*Les mesures visant les transformateurs agricoles seront incluses dans la mesure où elles apportent des avantages aux producteurs des produits agricoles initiaux*", ce qui est d'autant plus évident que le boom de l'éthanol a considérablement accru les prix du maïs. David Orden, David Blanford et Timothy Josling ont souligné qu'il était logique de les prendre en compte en disant que "*Cela correspondrait à la façon dont les EU ont notifié formellement les paiements Step 2 aux transformateurs de coton*", une alternative consistant à calculer l'effet sur le prix du maïs du

<sup>29</sup> Karyn Moskowitz and Chuck Romaniello, *Assessing the full cost of the federal grazing program*, Center for biological diversity, Tucson, Arizona, October 2002.

<sup>30</sup> Bruce Sundquist, *Economics, Politics and History of Grazing*, in *The Earth's Carrying Capacity*, July 2007 (<http://home.alltel.net/bsundquist1/og5.html#A>)

mandat du Congrès sur l'éthanol : "*Puisque un mélange obligatoire ou un mandat de consommation d'éthanol affecte la production et le prix de l'éthanol et du maïs, ce serait l'instrument de politique économique que les disciplines agricoles de l'OMC pourraient appliquer*"<sup>31</sup>. La principale subvention est la réduction volumétrique du droit d'accise sur l'éthanol (VEETC) de 0,51 \$ par gallon (réduite à 0,45 \$ à partir de 2009). Si l'on adapte le calcul fait en 2007 par L'initiative sur les subventions mondiales (GSI) de l'Institut International pour le Développement Durable (IISD)<sup>32</sup> en éliminant les subventions aux producteurs de maïs – pour éviter un double compte – et le soutien du prix du marché lié au droit de douane sur l'éthanol – qui n'est pas une subvention –, et en prenant en compte la production effective d'éthanol de 2006 à 2008, on obtient des subventions totales de 3,609 Md\$ en 2006, 4,550 Md\$ en 2007 et 6,380 Md\$ en 2008. Il ne semble pas nécessaire à ce stade de calculer les subventions supplémentaires identifiées par l'IISD pour 2006 à 2008 afin de les étendre aux années antérieures.

Tableau 6 – Subventions à l'éthanol de 1995 à 2008

Millions de \$	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Moyenne 1995-00
Production d'éthanol : M de gallons	1400	1100	1300	1400	1470	1630	1770	2130	2180	3410	3900	4900	6500	9000	1383
VEETC (crédit d'accise de 0.51 \$/gallon)	714	510	663	714	750	831	903	1086	1112	1739	1989	2499	3315	4590	697
Production totale de maïs (M boisseaux)						9915	9503	8967	10087	11807	11114	10535	13038	12101	
Autres subventions à l'éthanol (IISD)												1110	1230	1110	
Production de maïs pour l'éthanol "							706	996	1168	1323	1603	2119	3000	4000	
Prix exploitation Illinois (\$/boisseau)						1,85	1,97	2,32	2,42	2,06	2,00	3,04	4,20	3,78	
Valeur de la production de maïs (Md\$)						18,343	18,878	20,882	24,476	24,381	22,228	32,026	54,760	45,742	
Subventions maïs dues à prix supérieur "												1,422	3,729	2,800	
Total des subventions à l'éthanol de maïs	714	510	663	714	750	831	903	1086	1112	1739	1989	5031	8274	8500	697

Sources : <http://www.ethanolrfa.org/industry/statistics/>; <http://www.ers.usda.gov/Data/FeedGrains/StandardReports/YBtable1.htm>; <http://www.globalsubsidies.org/en/research/biofuel-subsidies-united-states-2007-update>

On doit cependant ajouter la recette supplémentaire des producteurs de maïs résultant de la flambée du prix du maïs liée au mandat du Congrès sur l'éthanol de maïs. Bien que toutes les institutions internationales aient blâmé le boom de l'éthanol de maïs comme principal coupable dans la flambée des prix alimentaires mondiaux de 2005-06 à 2007-08 – plus de 50% pour la FAO et l'OCDE, 65% pour la Banque mondiale et 70% pour le FMI –, on peut au moins prendre en compte la bien plus modeste hausse de 13% du prix du maïs estimée par le FAPRI comme indiqué par Jane Earley de l'ICTSD<sup>33</sup>: "*Sans réduction d'accise, sans droits de douane et mandat soutenant l'utilisation de l'éthanol de maïs, la production moyenne d'éthanol baisse de 5,5 milliards de gallons et les prix du maïs chutent de 13,1%*"<sup>34</sup>. D'autant plus que Harry de Gorter et David Just ont estimé que le VEETC implique "*une hausse de 25 pour cent (0,74 \$ par boisseau) en 2006... en faisant l'hypothèse que le mandat du Congrès n'est pas contraignant*"<sup>35</sup>. Etant donné que le prix à l'exploitation (en Illinois entrant) a bondi de 2 \$/boisseau dans l'année de commercialisation

<sup>31</sup> David Orden, David Blanford and Timothy Josling, *Determinants of Farm Policies in the United States, 1996-2008*, Agricultural Distortions Working Paper 81, May 2009, <http://ageconsearch.umn.edu/handle/50297>

<sup>32</sup> <http://www.globalsubsidies.org/en/research/biofuel-subsidies-united-states-2007-update>

<sup>33</sup> Jane Earley, *US Trade Policies on Biofuels and Sustainable Development*, ICTSD, June 2009.

<sup>34</sup> Seth Meyer, Pat Westhoff and Wyatt Thompson, *Impacts of Selected US Ethanol Policy Options*, <http://www.fapri.missouri.edu/>

<sup>35</sup> [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1024525](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1024525)

2005-06 – on aurait pu prendre à la place le prix moyen de 2,10 \$ de 2000-01 à 2005-06 – à 3,04 \$ en 2006-07, 4,20 \$ en 2007-08 et 3,78 \$ en 2008-09, 13% de cette hausse correspond à 0,135 \$/boisseau en 2006-07, 0,286 \$/boisseau en 2007-08 et 0,231 \$/boisseau en 2008-09, ce qui, multiplié par une production de 10,535 Md de boisseaux, 13,038 Md de boisseaux et 12,101 Md de boisseaux respectivement, conduit à des montants de subventions supplémentaires aux producteurs de maïs de 1,422 Md\$, 3,729 Md\$ et 2,800 Md\$.

#### **IV – Les subventions de la MGS autres que par produit (APP) sous-notifiées ou pas notifiées du tout**

Une fois transférées dans la MGS SP les paiements pour pertes de marché et les paiements contra-cycliques, les subventions aux assurances des cultures et les subventions aux cotisations de pâturage, il reste dans la MGS APP celles aux prêts agricoles et à l'irrigation. Mais les EU ont oublié de notifier à l'OMC les subventions au carburant agricole qu'ils ont pourtant notifiées à l'OCDE. Celle-ci a même considéré ces trois types de subventions comme spécifiques par produit puisqu'elle les a réparties entre les différents produits en fonction de leur part dans la valeur de la production agricole totale. Mais comme cette façon de les répartir pourrait être contestée comme trop imprécise, on les laisse dans la MGS APP.

Tableau 7 – Les composantes sous-notifiées et effectives de la MGS autre que par produit (APP) appliquée des EU de 1995 à 2007

Millions de \$	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Moy.95/00
Les composantes notifiées de la MGS autre que par produit (APP)														
Subventions aux prêts agricoles	49	49	49	49	49	49	49	49	49	49	49	49	49	49
Subventions à l'irrigation	543	381	349	349	316	316	300	300	300	269	269	240	240	376
Composantes effectives minimales de la MGS APP														
Subventions aux prêts agricoles (OCDE)	719	713	610	610	610	610	610	610	610	610	610	610	610	645
Subventions au carburant agricole (OCDE)	2385	2385	2385	2385	2385	2385	2385	2385	2385	2385	2385	2385	2385	2385
Subventions à l'irrigation	1000	1000	1000	1000	1000	1000	1000	1000	1000	1000	1000	1000	1000	1000
<b>MGS APP totale rectifiée</b>	<b>4104</b>	<b>4098</b>	<b>3995</b>	<b>4030</b>										

Sources : notifications à l'OMC et à l'OCDE et nos calculs.

#### **1) Les subventions aux prêts agricoles**

Les EU ont notifié seulement les subventions aux programmes de crédit agricole des Etats, pour 49 Md\$ chaque année avec l'explication suivante : *"Divers programmes liés aux crédits agricoles sont financés par les gouvernements des Etats pour : compléter les programmes fédéraux, promouvoir "l'exploitation familiale", l'assister dans les phases de repli économique, et promouvoir de nouvelles entreprises et les innovations technologiques. Les données sont les dernières disponibles, provenant des résultats d'une enquête postale, qui a été arrêtée, du Ministère de l'Agriculture des EU, Service de Recherche Economique, rapportée par G. B. Wallace et d'autres dans "State Credit Subsidy Programs for Agriculture," Agricultural Income and Finance Situation and Outlook Report, pp. 10-14 (December 1990). La dernière estimation a été faite en 1994"*.

Cependant les EU ont aussi notifié dans la boîte verte une moyenne de 102 M\$ dans la période de base 1995-00 et de 105 M\$ de 1995 à 2007, sous le titre de "*Programmes de crédit agricole*" au sein de la section "*Ajustement structurel à travers les aides à l'investissement*" avec l'explication suivante : "*Le programme inclut (i) des prêts à court terme et à long terme faits à des taux d'intérêt préférentiels et (ii) garanties sur les prêts privés. L'éligibilité (clairement définie par des règlements) est déterminée par le statut de propriétaire-exploitant d'une exploitation de taille familiale dans des situations de désavantages structurels (ne peut obtenir du crédit ailleurs).*"

Manifestement ces notifications se réfèrent aux prêts subventionnés directs et garantis gérés par l'Agence de Service aux exploitations (Farm Service Agency) qui est le prêteur en dernier ressort pour les prêts directs mais, une fois encore, les montants notifiés ne correspondent pas aux coûts gouvernementaux totaux cités par un rapport de l'USDA au Congrès de 2006<sup>36</sup> montrant (tableau 8) que, au-delà des coûts opérationnels (subventions plus dépenses d'administration) on ne doit pas oublier les prêts éponges, c'est-à-dire les pertes nettes des recouvrements :

Tableau 8 – Les coûts gouvernementaux du programme de prêts agricoles des EU de 1995 à 2004

Millions de \$	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Moyenne 95-00
Subventions aux prêts	170	172	150	146	250	251	169	179	152	160	180
Coûts d'administration	243	217	220	220	220	219	269	280	284	286	246
Coûts totaux sans les pertes	413	389	370	366	470	470	438	459	436	446	426
Annulations et pertes nettes	1007	1322	803	721	581	539	405	496	441	345	666
Coût budgétaire total	1420	1711	1173	1087	1051	1009	843	955	877	791	1092

Source: <http://www.fsa.usda.gov/FSA/webapp?area=home&subject=ecpa&topic=fla>

Ces coûts gouvernementaux ne sont pas présentés clairement dans un même tableau sur le coût total gouvernemental car les non remboursements (pertes nettes) n'apparaissent que dans un tableau distinct comme s'ils n'étaient pas à la charge de l'USDA mais étaient transférés à un compte spécial du gouvernement fédéral.

Pourtant, conformément à l'article 6.2 de l'AsA Article 6.2, les subventions aux investissements sont dans la boîte orange pour les pays développés : "*Les subventions à l'investissement qui sont généralement disponibles pour l'agriculture dans les pays en développement Membres et les subventions aux intrants agricoles qui sont généralement disponibles pour les producteurs qui, dans les pays en développement Membres, ont de faibles revenus ou sont dotés de ressources limitées seront exemptées des engagements de réduction du soutien interne qui leur seraient autrement applicables*". Cela est confirmé par le paragraphe 13 de l'annexe 3 ("*Autres mesures non exemptées, y compris les subventions aux intrants et autres politiques telles que les mesures de réduction du coût de la commercialisation*") et le paragraphe 4 de l'annexe 4 ("*Les mesures visant les transformateurs agricoles seront incluses dans la mesure où elles apportent des avantages aux producteurs des produits agricoles initiaux*"). Il est

<sup>36</sup> Charles Dodson and Steven Konig, USDA, *Evaluating the Relative Cost Effectiveness of the Farm Service Agency's Farm Loan Programs*, USDA, Farm Service Agency, August 2006, <http://www.fsa.usda.gov/FSA/webapp?area=home&subject=ecpa&topic=fla>

clair que les EU ne sont pas un pays en développement même si une part significative des prêts agricoles subventionnés bénéficie aux producteurs "à faibles revenus ou... dotés de ressources limitées", relativement à la moyenne de leurs agriculteurs s'entend!

Même si 2/3 des coûts de gestion du programme (subvention aux prêts plus frais d'administration) et 90% des pertes nettes sur la période 1995-2004 sont imputables aux prêts directs d'achat d'exploitation et prêts de campagne des petits agriculteurs incapables d'obtenir des prêts bancaires ailleurs plutôt qu'aux prêts garantis faits à des agriculteurs moins dépourvus et capables d'obtenir des prêts des banques commerciales et du Système de Crédit Agricole (Farm Credit System) qui est une institution privée prêtant aux agriculteurs solvables. Le taux de subvention sur les prêts garantis est bien inférieur à celui sur les prêts directs et le taux d'annulation des dettes est encore plus faible (8,5% du total des dettes annulées de 1995 à 2004).

Pourtant, en dépit des rapports officiels prétendant que la plupart des prêts agricoles subventionnés vont à de petits agriculteurs familiaux défavorisés, cette assertion est contestée par Karen Krub du Groupe d'action juridique des agriculteurs : *"Les petits agriculteurs déclarent constamment qu'on leur dit qu'ils ne peuvent obtenir du financement que s'ils agrandissent leurs opérations. Les agriculteurs qui désirent des prêts relativement faibles ne peuvent les obtenir. L'Agence et les prêteurs dont elle garantit les prêts semblent convaincus que seuls sont souhaitables les emprunteurs à grosses opérations, quelle que soit la situation financière du demandeur. Cela est en particulier une préoccupation quand les plus gros prêts épuisent rapidement le financement disponible. Allant de pair avec ceci d'autres préoccupations constantes concernent le fait que les fonds de garantie des prêts sont utilisés par les prêteurs pour pousser la base de leurs emprunteurs actuels vers des prêts "plus sûrs", tout en ne fournissant aucun nouveau crédit sur le marché. En particulier, on est préoccupé que l'exigence d'éligibilité de l'"exploitation familiale" n'est pas respectée pour les prêts garantis, si bien que les fonds sont épuisés par les emprunteurs de grosses sommes dont l'éligibilité est au mieux contestable. La FSA semble faire peu d'efforts pour promouvoir le Programme de prêts garantis et le Programme d'assistance aux intérêts parmi les prêteurs des zones mal desservies, en particulier les prêteurs ayant un grand nombre d'emprunteurs qui seraient considérés "des demandeurs défavorisés socialement" et pour aides ces prêteurs à comprendre et participer à ces programmes"*<sup>37</sup>.

En effet, si les prêts directs subventionnés distribués par l'Agence du Service des Exploitations (FSA) sont plus ciblés sur les agriculteurs débutants ou socialement défavorisés, cela est nettement moins le cas pour les prêts garantis subventionnés, dont le montant des subventions est supérieur à celles aux prêts directs. Ainsi en 2002 la subvention aux prêts directs a été de 71 M\$ contre 112 M\$ pour la subvention aux prêts garantis<sup>38</sup>, ce qui montre que même les 120 millions de \$ notifiés dans la boîte verte sont déjà en deçà des 183 M\$ supportés par le budget de l'USDA. Comme l'expliquent les Perspectives analytiques pour l'année budgétaire 2003, *"Une condition d'éligibilité aux prêts directs est que l'on ait refusé aux emprunteurs des prêts privés à des taux et conditions raisonnables, ou qu'il s'agisse d'agriculteurs débutants ou socialement défavorisés. Les prêts sont fournis aux taux du Trésor ou à 5 pour cent. Comme la FSA est "prêteur en dernier ressort", des taux de faillites ou*

<sup>37</sup> Farmers' legal action group, Inc, *FLAG Testimony*, Senate Committee Hearing on USDA Farmer Loan Programs, June 13, 2006 (<http://www.flaginc.org/topics/news/Testimony20060613.pdf>)

<sup>38</sup> USDA, *The budget for fiscal year 2004*, p. 94.

*d'impayés élevés sont inhérents au programme de prêts directs; plus de 15 milliards de \$ de prêts directs agricoles ont été passés par pertes et profits depuis 1990. Les prêts agricoles garantis de la FSA sont accordés aux emprunteurs plus solvables qui ont accès au marché des prêts privés. Parce que les prêteurs à l'origine des prêts garantis doivent conserver 10 pour cent du risque, ils sont prudents en examinant la capacité de remboursement de l'emprunteur. Il en résulte que les prêts agricoles garantis n'ont pas enregistré de pertes aussi élevées que celles sur les prêts directs*<sup>39</sup>. On peut aussi quelque doute sur les prêts aux exploitants débutants, comme le souligne un rapport de l'Office des comptes du gouvernement (GAO) : *"L'USDA définit généralement un agriculteur ou éleveur débutant comme quelqu'un qui a exploité une exploitation agricole ou d'élevage pendant 10 ans ou moins—sans considération d'âge—et qui participe matériellement et de façon substantielle à son fonctionnement... Une autre [analyse] indique qu'environ un tiers des nouvelles exploitations en 2005 n'avaient aucune production agricole et étaient vraisemblablement gérées par des individus intéressés à un style de vie rurale"*<sup>40</sup>.

Par ailleurs les EU ont notifié à l'OCDE une moyenne de 645 M\$ de subventions aux prêts agricoles dans la période de base 1995-00, même si le montant n'a pas changé depuis 1997 (610 M\$), sous deux rubriques : 377 M\$ au titre des *"paiements basés sur l'utilisation d'intrants fixes"*, c'est-à-dire pour des investissements, et 233 M\$ au titre des *"paiements basés sur l'utilisation d'intrants variables"*, c'est-à-dire pour des crédits de campagne. Selon la note explicative de l'OCDE sur ces données de subventions des EU, *"Les bonifications aux niveaux fédéral et des Etats sur les intérêts des crédits agricoles de fonctionnement au titre du Programme du Fonds d'assurance du crédit agricole, estimé comme la différence entre le taux d'intérêt du marché et le taux réellement facturé aux agriculteurs, multiplié par le volume total des prêts en cours, y compris : deux-tiers des prêts fédéraux à court terme pour la production, la moitié des garanties de crédit et trois-quarts des programmes de crédit des Etats (le reste est inclus sous la rubrique E.3. : "Basé sur l'utilisation d'intrants fixes")". Calculé sur la base de l'année budgétaire*<sup>41</sup>. Le fait que l'OCDE a considéré les 645 M\$ de subventions comme faites à des intrants fixes et variables signifie qu'elle les considère comme des subventions couplées à notifier dans la boîte orange. D'ailleurs le Agricultural Credit Insurance Fund Program est une institution rattachée au Farm Loan Program. Cette notification de l'OCDE montre que, même si l'on ne prend pas en compte les annulations de dettes sur les prêts, il y a dans tous les cas une énorme sous notification entre les 49 M\$ notifiés dans la MGS APP et les 645 M\$ notifiés à l'OCDE.

Mais il y a beaucoup plus à dire au sujet des subventions aux prêts agricoles des EU. En effet, à côté du Farm loan program géré par le Farm Service Agency, avec une part de marché limitée à 3% de l'endettement des agriculteurs en 2007<sup>42</sup>, le Farm Credit System (FCS) est une entreprise coopérative soutenue par le gouvernement au capital détenu par ses membres emprunteurs et qui est réglementée par une Agence fédérale indépendante, la Farm Credit Administration, pour fournir des prêts aux agriculteurs, éleveurs, entreprises agroalimentaires mais aussi pour financer les logements ruraux et les infrastructures rurales. Le FCS consiste en 5 Banques régionales de crédit agricole (FCB) et 95 associations

<sup>39</sup> Office of management and budget, *Analytical perspectives, Budget of the United States Government. Fiscal year 2003*. The White House. <http://www.whitehouse.gov/omb/budget/fy2003>.

<sup>40</sup> GAO, *Additional Steps Needed to Demonstrate the Effectiveness of USDA Beginning Farmer Programs*, September 2007 (<http://www.gao.gov/new.items/d071130.pdf>)

<sup>41</sup> OECD, <http://www.oecd.org/dataoecd/11/24/37003207.htm>

<sup>42</sup> USDA-ESR, *Agricultural Income and Finance Outlook*, December 2008: <http://usda.mannlib.cornell.edu/MannUsda/viewDocumentInfo.do?documentID=1254>

faisant des prêts directs. Co-Bank, l'une des 5 banques régionales, a le droit exclusif de prêter aux coopératives et de financer les exportations agricoles. Le FCS jouit de nombreux avantages compétitifs, principalement sous forme de privilèges fiscaux substantiels et d'accès à des financements à plus faible taux d'intérêt. Son avantage compétitif est nettement plus important sur les prêts immobiliers – de 1,18 % par dollar prêté – que sur les prêts non immobiliers où son avantage est d'environ 0,24%. La compétitivité supérieure du FCS sur les prêts immobiliers est liée à son exemption de tous les impôts sur le revenu des sociétés – perçus au niveau fédéral, des Etats et des municipalités – alors que les profits réalisés sur les prêts non immobiliers ne sont exemptés que des impôts sur le revenu perçus par les Etats et municipalités. Il faut savoir en effet que, selon l'article 1 de l'Accord sur les subventions et mesures compensatoires de l'OMC, "*Une subvention sera réputée exister... dans les cas où:...ii) des recettes publiques normalement exigibles sont abandonnées ou ne sont pas perçues (par exemple, dans le cas des incitations fiscales telles que les crédits d'impôt)*" et l'Organe d'appel de l'OMC a jugé le 24 février 2000 dans le cas "Foreign Sales Corporation", initié sur plainte de l'UE, que les exportations des EU avaient bénéficié de 4 Md\$ d'avantages fiscaux par an. Basé sur les résultats financiers de 2005 et du premier semestre 2006, les exemptions fiscales du FCS ont été de 850 M\$ par an : 725 M\$ sur ses prêts immobiliers et 125 M\$ sur les prêts non immobiliers. A ces subventions on doit ajouter 350 M\$ de profits après impôt supplémentaires liés à son avantage d'emprunteur à plus bas taux, d'environ 0,3% à 0,4%, avec un avantage supérieur de coût de financement pour ses emprunts immobiliers à long terme à taux fixe. Par conséquent le FCS bénéficie au total de 1,2 Md\$ de subventions publiques. Et c'est l'avantage de ces subventions de 1,2 Md\$ par an qui ont permis d'augmenter fortement sa part de marché dans les années récentes puisque une bonne part de ces subventions ont été ristournés à ses emprunteurs membres sous forme de plus faibles taux de prêts. Et, contrairement à la situation du Farm loan program qui bénéficie surtout aux petits producteurs, le FCS prête surtout aux agriculteurs les plus solvables, même si la majeure partie de son chiffre d'affaires se fait avec des non agriculteurs. En effet la superficie moyenne des agriculteurs clients du FCS était en 1999 de 935 acres contre 600 acre pour les agriculteurs clients des banques commerciales et le montant moyen des ventes agricoles des clients du FCS était de 311 000 \$ contre 156 000 \$ pour les clients des banques commerciales et de 168 000 \$ pour l'ensemble des exploitations endettées<sup>43</sup>. Cependant la part de marché de l'endettement agricole était en 2008 de 16% pour le FCS contre 59% pour les banques commerciales et 10% pour les fournisseurs de l'agriculture. Mais la part de marché du crédit agricole au sens plus large (y compris les prêts aux ménages ruraux, entreprises agroalimentaires et infrastructures rurales) était supérieur : de 32% en 2002 contre 40% pour les banques commerciales<sup>44</sup>.

Compte tenu de ces informations et p Pour conclure cette section sur les subventions aux prêts agricoles, on reste très en deçà de la réalité en retenant le montant notifié à l'OCDE, soit 645 M\$ en moyenne dans la période de base 1995-00, à placer dans la MGS APP.

## **2) Les subventions au carburant agricole**

Bien que les EU n'aient pas notifié à l'OMC de subventions au carburant agricole, pas même dans la boîte verte, l'USDA n'a pas cessé néanmoins d'en déclarer à l'OCDE à hauteur de 2,385 milliards de \$ – sous le titre de "subvention à l'énergie" dans la section "paiements basés sur l'utilisation

<sup>43</sup> American bankers' association, *Who Finances America's Family Farmers? A review of the recent USDA Agriculture Economics and Land Ownership Survey*, <http://www.aba.com/Solutions/AgriculturalBanking.htm>

<sup>44</sup> Bert Ely, *The Farm Credit System: Lending Anywhere But on the Farm*, November 2006, [www.aba.com/NR/.../Horizons2006ELYFINAL.pdf](http://www.aba.com/NR/.../Horizons2006ELYFINAL.pdf)

d'intrants variables" – chaque année de 1995 à 2005, même si la répétition du même montant laisse planer un doute sur sa précision. L'OCDE justifie cette subvention comme suit : "*Valeur des exemptions ou réductions des droits d'accise et taxes sur le chiffre d'affaires au niveau fédéral et des Etats sur le carburant diesel pour les agriculteurs relativement aux taux standard des taxes sur le carburant. Calculée sur la base de l'année budgétaire*". David Blanford et David Orden classent aussi l'exemption fiscale au carburant et à l'énergie électrique parmi les "*Subventions potentiellement sous notifiées, mal classifiées ou oubliées*" et prennent acte que, pour l'OCDE, "*Les subventions à l'énergie, définies comme "la valeur des exemptions ou réductions fédérales et d'Etat sur les taxes d'accise et sur le chiffre d'affaires sur le carburant diesel pour les agriculteurs par rapport aux taux standards sur les carburants" sont simplement notifiées pour un montant constant de 2,385 milliards de \$ de 1986 à 2005*"<sup>45</sup>.

Nous avons fait une investigation complémentaire limitée aux années 2005 et 2006 qui confirme que, au moins pour les données partielles que nous avons pu trouver, les agriculteurs des US ont bénéficié de 2,987 Md\$ en exemption fiscale pour leurs carburants (diesel, essence et autres carburants) en 2005 et de 3,123 Md\$ en 2006<sup>46</sup>. Ceci est un strict minimum puisque l'on n'a pas pris en compte l'exemption fiscale sur l'électricité utilisée pour les activités des exploitations (excluant la consommation domestique des exploitants). Puisque ces dépenses d'électricité des exploitations ont été de 3,454 Md\$ en 2005 et de 3,693 Md\$ en 2006, soit 33,5% et 33,2% des dépenses de carburants<sup>47</sup>, l'exemption fiscale correspondante ajouterait environ 1 Md\$ de plus aux subventions à l'énergie agricole. C'est pourquoi garder les 2,385 Md\$ notifiés à l'OCDE pour toute la période est un minimum. D'autant que l'on ne tient pas compte des réductions fiscales sur les sources d'énergie renouvelable autres que l'éthanol accordées dans les années récentes.

### **3) Subventions à l'irrigation**

Les montants notifiés sont encore plus ridicules ici si on les compare aux coûts effectifs pour le budget fédéral et ceux des Etats, et ceci en se basant sur de nombreux rapports officiels. La dernière notification pour 2007 (239,545 M\$) a été ainsi justifiée (comme pour les années précédentes depuis 1995) : "*Basée sur une "méthode de financement de l'endettement." Un intérêt à long terme est appliqué sur l'en cours du solde impayé du remboursement de l'investissement du Gouvernement en équipements d'irrigation pour obtenir la subvention. Les irrigants remboursent le principal mais pas l'intérêt sur la dette du projet. De nouvelles estimations ne sont pas faites chaque année. On a supposé que l'estimation de 2005 valait pour 2007*", mais ceci n'est pas vrai puisque la notification for 2005 était de 269,200 M\$. Précisément il était écrit pour celle de 2005 : "*Des estimations ne sont pas faites chaque année. On a supposé que l'estimation de 2003 valait pour 2005*", mais pour 2003 le montant était de 300 M\$, le même que pour 2001 et 2002! Bref ce n'est pas très sérieux! En fait les subventions à l'irrigation ont été un cauchemar permanent des Autorités des EU et la Cour des comptes (GAO) leur a consacré environ dix rapports, sans aucun effet sur le Congrès, si fortes ont

<sup>45</sup> David Blanford and David Orden, *United States: Shadow WTO Agricultural Domestic Support Notifications*, [www.ifpri.org/PUBS/dp/IFPRIDP00821.pdf](http://www.ifpri.org/PUBS/dp/IFPRIDP00821.pdf)

<sup>46</sup> <http://www.usda.gov/nass/PUBS/TODAYRPT/fpex0806.pdf>; <http://tonto.eia.doe.gov/oog/info/gdu/gasdiesel.asp>; <http://tonto.eia.doe.gov/oog/info/gdu/dieselpump.html>.

<sup>47</sup> <http://www.ers.usda.gov/Data/farmincome/FinfidmuXls.htm>

été les pressions des lobbies liés à l'irrigation : irrigants mais aussi les "water districts" (les "barons de l'eau") et les multiples administrations fédérales et d'Etat impliquées, y compris le Corps des ingénieurs de l'Armée des EU.

Les subventions à l'irrigation, accordées essentiellement sous forme de très bas tarifs de l'eau payés surtout au Bureau de la mise en valeur (Bureau of Reclamation) du Ministère de l'Intérieur, principal créateur des infrastructures d'irrigation à côté du Corps des ingénieurs de l'armée et de certains Etats (notamment celui de Californie, avec l'énorme State Water Project). Pourtant il est très difficile de trouver des données actualisées sur ce sujet, en dépit d'un très grand nombre de rapports officiels qui n'ont cessé de dénoncer depuis les années 1950, quand les plus grands barrages ont été construits, le scandale que les irrigants étaient incapables de payer les très bas tarifs de l'eau qu'on leur facturait et que les districts d'eau et le Bureau of Reclamation étaient réticents à les y obliger, sous le prétexte de leur faible "capacité à payer". Les subventions à l'irrigation sont un tabou Politique, ce qui s'explique largement par le fait que ses principaux bénéficiaires sont de gros exploitants et sociétés d'agro-business plus que de petits agriculteurs. Ceci est particulièrement vérifié en Californie, notamment dans le Central Valley project (CVP) – le plus important projet d'irrigation des EU – où en 2002 10% des irrigants ont consommé 67% de l'eau pour une subvention moyenne qui, évaluée au prix du marché pour les nouveaux projets d'irrigation<sup>48</sup>, correspondait à 349 000 \$, 27 exploitations recevant au moins 1 M\$, contre une subvention moyenne par irrigant de 7076 \$, une seule exploitation recevant 4,2 M\$ soit le même montant que tous les irrigants de 70 districts d'eau<sup>49</sup>. Une autre raison des très faibles tarifs moyens est que de nombreux irrigants bénéficient de droits d'eau traditionnels sur de vastes superficies si bien qu'ils ne paient rien pour les infrastructures d'irrigation postérieures à leurs droits traditionnels bien que financées par des fonds fédéraux ou d'Etat.

Les agriculteurs irrigants des EU ont seulement à rembourser une faible part des coûts de construction en au moins 50 ans (compte tenu d'un différé de 10 ans) et sont exemptés de payer les intérêts sur le principal. Les tarifs de l'eau d'irrigation ne couvrent même pas les coûts de gestion et entretien des infrastructures d'irrigation puisque les tarifs ont été établis sur l'hypothèse que ces coûts resteraient constants dans le temps.

Selon un rapport du GAO de 1996 sur la Politique du Bureau of Reclamation, "*Le gouvernement fédéral a dépensé 21,8 milliards de \$ pour construire 133 projets hydrauliques dans l'Ouest des Etats-Unis qui fournissent de l'eau pour divers besoins, y compris l'irrigation... Au 30 septembre 1994, on a assigné 7,1 milliards de \$ aux irrigants sur les 16,9 milliards de \$ d'investissement fédéral dans les projets hydrauliques considérés comme remboursables. Cependant, en fonction d'ajustements faits après analyse de la "capacité à payer" des irrigants et d'allègements accordés par des législations spécifiques, ce montant a été réduit à 3,4 milliards de \$ – ou 47% de la part des coûts de construction attribués aux irrigants... En outre, les irrigants ont généralement 40 ans ou plus pour rembourser leur part de ces coûts, souvent après un différé allant jusqu'à 10 ans pendant laquelle les irrigants reçoivent l'eau pour travailler leurs terres mais ne sont pas tenus de commencer à payer... Par exemple... la composante irrigation du projet Tualatin [Oregon] représentait 31,5 millions de \$... Cependant, du fait de l'exemption du financement des intérêts*

---

<sup>48</sup> Il s'agit du coût de remplacement estimé par le Bureau of Reclamation et résultant des barrages et réservoirs proposés sur le fleuve San Joaquin River, le coût réel étant environ le double de cette estimation.

<sup>49</sup> The Environmental Working Group, *Taxpayers Guarantee Central Valley Farms Water Through a Subsidy Worth Up to \$416 Million per Year*, December 2004, <http://www.ewg.org/reports/watersubsidies/references.php>

et d'une période remboursement de 64 ans, qui a commencé en 1976, la subvention fédérale fournie aux irrigants s'est élevée à 30,6 millions de \$, soit 97% des coûts de construction attribués aux irrigants"<sup>50</sup>.

Un rapport du GAO sur le Central Valley Project montre que 523 M\$ de coûts de construction de l'Unité de San Luis construit en 1960 étaient remboursables par ses six districts d'eau qui, au 30 septembre 2005, avaient seulement payé 74 M\$, laissant 449 M\$ à rembourser d'ici 2030<sup>51</sup>.

Un autre apport du GAO de 1981 a souligné la nécessité de calculer la subvention sur la base des intérêts composés : "*Pour calculer la subvention, nous avons d'abord calculé l'intérêt non comptabilisé durant la construction sur la base d'intérêts composés, en utilisant les taux d'intérêt des emprunts du Trésor en vigueur durant chaque année de construction*"<sup>52</sup>. On a donc fait le calcul suivant : sur les 7,102 Md\$ en remboursement du principal dus pour les 133 projets au Bureau of Reclamation, au 30 septembre 1994 seuls 945 M\$ avaient été payés, sachant que les plus importants travaux hydrauliques ont été construits dans les années 50 et 60. Supposons que le principal à rembourser en 50 ans ait été limité à 6 Md\$ et utilisons un taux d'intérêt minimal de 4,5%<sup>53</sup>. Les irrigants auraient dû payer une annuité de 303,61 M\$ durant 50 ans pour rembourser le principal et les intérêts, ce qui veut dire qu'ils auraient payé un total de 15 Md\$, dont 9 Md\$ d'intérêts. Cependant, dans la mesure où ils n'ont pas payé les annuités, les intérêts impayés ont été ajoutés au principal et, sur la base des intérêts composés, ils auraient à payer la dernière année 54,2 Md\$, dont 48,2 Md\$ d'intérêts! Et, puisque la plupart des contrats d'irrigation sont déjà vieux de 50 ans, c'est ce montant de subventions qui est déjà exigible.

Pour Robert Repetto, la subvention moyenne aux bénéficiaires des projets fédéraux d'irrigation ont représenté en 1985 83% des coûts totaux, soit plus d'1 Md\$ par an<sup>54</sup>. Shanz et al. soulignent aussi en 1986 que "*en 1982 les subventions à l'irrigation du Bureau of Reclamation ont totalisé environ 1 milliard de \$, 14 pour cent de la valeur brute des cultures irriguées avec l'eau du Bureau, soit une subvention moyenne de 30 \$ par acre foot*"<sup>55</sup> (volume d'eau d'une épaisseur de 30,48 centimètres sur une surface de 40,47 ares)". Selon Bruce Sundquist – qui a un très grand nombre de références sur les subventions à l'irrigation des EU – "*Le Bureau of Reclamation des EU recouvre 17% des coûts économiques totaux de ses projets d'irrigation – une subvention d'1 milliard de \$ par an. Dans la Vallée Centrale de Californie, les irrigants (au milieu des années 1980) ont seulement remboursé 4% du coût en capital du Projet de la Vallée Centrale (38 millions de \$ sur 950 millions de \$). Les contribuables ont payé le reste*"<sup>56</sup>. Comme il ajoute que "*En moyenne, le gouvernement des EU subventionne l'irrigation à 54\$/acre/an (1989)*", appliquer ce taux de

<sup>50</sup> United States General Accounting Office, *Bureau of Reclamation. Information on Allocation and Repayment of Costs of Constructing Water Projects*, July 1996.

<sup>51</sup> <http://www.gao.gov/new.items/d08307r.pdf>

<sup>52</sup> U.S. General Accounting Office, *Reforming accounting provisions in federal water laws could save millions*, October 22, 1981.

<sup>53</sup> Le taux d'intérêt moyen sur les bons du Trésor des EU à 10 ans d'échéance était de 4,67% dans les années 60, de 7,50% dans les années 70, de 10,59% dans les années 80 et le taux moyen pour les fonds fédéraux de, respectivement, 4,18%, 7,10% et 9,67%. D'un autre côté le taux d'intérêt moyen sur les bons issus de 1963 à 2002 pour financer le Projet hydraulique de l'Etat de Californie (SWP) a été de 4,61% pour des coûts totaux en intérêts de 2,946 milliards de \$. Soulignons que les intérêts sur les bons fédéraux et d'Etat ont souvent été exemptés de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, qui est une autre forme de subvention.

<sup>54</sup> Robert Repetto, "Skimming the Water", World Resources Institute, Washington DC, 1986

<sup>55</sup> <http://www.doi.gov/oepec/wetlands2/v2ch12.html#foot19>

<sup>56</sup> <http://home.alltel.net/bsundquist1/ir7.html#A4>

subvention aux 52,583 millions d'acres irrigués au total aux EU en 2003<sup>57</sup> donnerait 2,839 Md\$. Par ailleurs "*Des économistes du Ministère de l'Intérieur ont estimé que... le gouvernement dépense inutilement au moins 2,3 milliards de \$ par an en subventions liées à l'irrigation*"<sup>58</sup>.

Selon Michael Lind, "*Washington devrait programmer l'élimination d'environ 2 milliards de \$ en subvention annuelle à l'irrigation aux exploitations d'agribusiness de l'Ouest, dont presque la moitié est utilisée pour des cultures excédentaires. L'irrigation subventionnée est en train d'épuiser l'aquifère des Hautes Plaines sous le Texas, l'Oklahoma, le Nouveau Mexique, le Kansas, le Colorado, le Dakota du Sud, le Wyoming et le Nebraska, qui fournit maintenant environ 30 pour cent de l'eau de la nappe phréatique utilisée aux Etats-Unis*"<sup>59</sup>.

Une enquête du Groupe de Travail sur l'Environnement (EWG) a calculé que les subventions fédérales à l'eau d'irrigation étaient de 416 M\$ pour le CVP de Californie seulement<sup>60</sup>, un montant que l'on peut recouper à partir d'autres sources : le CVP utilise environ 7 millions d'acre-feet d'eau d'irrigation annuellement<sup>61</sup> avec une subvention d'environ 67 \$ par acre-foot, ce qui conduit à un total de 468 M\$.

Une autre forme de subventions à l'irrigation est celle à l'électricité utilisée pour transporter l'eau. Une enquête de l'EWG a montré que "*En 2002 et 2003 les exploitations d'agribusiness du CVP ont payé environ 1 cent par kilowatt-heure (kWh) pour l'électricité utilisée pour transporter l'eau d'irrigation. Les tarifs du courant du CVP étaient 10 à 15 fois inférieurs aux tarifs payés pour les usages industriels, agricoles et résidentiels à la Compagnie du gaz et de l'électricité du Pacifique (PG&E) durant la même période. En 2002 et 2003 les exploitations d'agribusiness du CVP ont reçu des subventions au courant électrique égales à 115 et 105 millions de \$ respectivement, quand on les compare avec les tarifs de l'électricité agricole de la PG&E*"<sup>62</sup>.

Certaines subventions supplémentaires sont disponibles par le Programme d'Incitations à la Qualité de l'Environnement (EQIP) pour financer des équipements d'irrigation économisant l'eau, pour une partie de l'enveloppe de 66 M\$ par an pour des projets d'irrigation de 1997 à 2001, relevée à 73-74 M\$ pour 2008-2011 par le Farm Bill 2008.

Toutes ces citations montrent combien on est loin des 269 M\$ notifiés pour 2005 ou même des 376 M\$ notifiés en moyenne dans la période de base 1995-00. Pour minimiser notre estimation, on retiendra seulement 1 Md\$ de subventions annuelles à l'irrigation, ce qui implique une subvention moyenne limitée à 11,5 cents par acre-foot pour les 86,894 millions d'acre-feet d'eau d'irrigation utilisée en 2003 ou de 31,61 cents par acre-foot pour les 31,638 millions d'acre-feet de l'eau d'irrigation provenant de sources extérieures aux exploitations.

---

<sup>57</sup> USDA, *Farm and ranch irrigation survey (2003)*, November 2004.

<sup>58</sup> <http://wingolog.org/writings/water/html/node89.html>

<sup>59</sup> Michel Lind, *The New Continental Divide*, New America Foundation, The Atlantic Monthly, February 1, 2003 ([http://www.newamerica.net/publications/articles/2003/the\\_new\\_continental\\_divide](http://www.newamerica.net/publications/articles/2003/the_new_continental_divide))

<sup>60</sup> <http://archive.ewg.org/reports/Watersubsidies/execsumm.php>

<sup>61</sup> <http://www.pacificresearch.org/pub/sab/enviro/watermkt/watermkt.html>

<sup>62</sup> <http://www.ewg.org/reports/powersubsidies>

David Blanford et David Orden sont implicitement d'accord avec notre analyse quand ils écrivent : "*Les Etats-Unis ne semblent pas inclure les subventions aux irrigants agricoles provenant d'un remboursement inférieur des coûts en capital basés sur l'évaluation de la "capacité à payer", les coûts en capital réduits facturés aux agriculteurs étant payés au contraire par les autorités en charge des composantes hydro-électriques des projets... Aucune notification n'est faite pour les subventions qui peuvent exister pour les coûts de maintenance et opérationnels (que les irrigants sont apparemment requis de payer), ni pour les tarifs de l'eau qui sont inférieurs à ceux des autres utilisateurs. Aucune rubrique n'est prévue pour les tarifs préférentiels de l'électricité utilisée en agriculture, soit pour transporter l'eau de sa source à l'exploitation soit pour son utilisation sur l'exploitation*" (voir référence 45).

#### **V – Le traitement frauduleux du soutien de minimis spécifique par produit autorisé, lié à la non notification des subventions aux aliments du bétail, réduit beaucoup le niveau du SGEDE autorisé dans la période de base**

##### **1) Le soutien de minimis spécifique par produit (dmSP) n'est pas de 5% de la valeur de la production agricole totale comme le soutien de minimis autre que par produit (dmAPP)**

Le paragraphe 30 sur le soutien de minimis du projet révisé du 6 décembre 2008 du Président du Comité extraordinaire de l'agriculture affirme être conforme à la définition du soutien de minimis spécifique par produit (dmSP) de l'Accord sur l'agriculture (AsA) : "*Les niveaux de minimis visés à l'article 6:4 a) de l'Accord sur l'agriculture du Cycle d'Uruguay pour les pays développés Membres (c'est-à-dire 5 pour cent de la valeur totale de la production d'un produit agricole initial d'un Membre dans le cas du de minimis par produit et 5 pour cent de la valeur de la production agricole totale d'un Membre dans le cas du de minimis autre que par produit)*". Ceci est un mensonge puisque l'article 6.4 de l'AsA stipule : "*Un Membre ne sera pas tenu d'inclure dans le calcul de sa MGS totale courante et ne sera pas tenu de réduire : i) le soutien interne par produit qui devrait autrement être inclus dans le calcul, par un Membre, de sa MGS courante dans le cas où ce soutien n'excédera pas 5 pour cent de la valeur totale de la production d'un produit agricole initial de ce Membre pendant l'année correspondant*" (non souligné dans le texte). Autrement dit, dès qu'un soutien de la boîte orange spécifique par produit (SP) atteint 5% de la valeur de production du produit, il perd son soutien de minimis SP et acquiert une MGS SP qui est ajoutée à la MGS totale appliquée et la valeur de production de ce produit est ajoutée à la valeur de la production de tous les produits ayant des MGS SP.

H. de Gorter et J.D. Cook, parmi d'autres, confirment cette interprétation : "*Le plafond du soutien de minimis spécifique par produit est inférieur à 5 pourcent de la valeur de la production totale parce que le soutien de certains produits dépasse 5 pourcent de la valeur de leur production et ainsi n'est pas inclus dans la MGS*"<sup>63</sup>. Ils montrent que, pour les EU, le soutien dmSP autorisé est de 5,773 Md\$ au lieu de 9,621 Md\$ pour le soutien dm APP. Ivan Roberts confirme que "*Quand le soutien d'un produit est compté dans la MGS d'un Membre, le pays ne sera pas éligible à*

<sup>63</sup> Harry de Gorter and J. Daniel Cook, 2006. *Domestic Support in Agriculture: The Struggle for Meaningful Disciplines*, in "Trade, Doha and Development: a window into the issues", [http://siteresources.worldbank.org/INTRANETTRADE/Resources/239054-1126812419270/7.DomesticSupport\\_updated\\_on12Dec05.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTRANETTRADE/Resources/239054-1126812419270/7.DomesticSupport_updated_on12Dec05.pdf)

*une exemption de minimis pour ce produit*"<sup>64</sup>. Le Service de recherche du Congrès confirme aussi : "*Le soutien spécifique par produit qui est inférieur à 5% de valeur de production d'un produit est jugé suffisamment bénin pour ne pas avoir à être inclus dans le calcul de la MGS. Un tel soutien spécifique par produit peut être évalué pour chaque produit individuel*"<sup>65</sup>.

Mais la nouvelle définition proposée pour l'exemption du soutien *de minimis* SP conduit à des contradictions insurmontables :

- 1- Si la somme de tous les soutiens *de minimis* SP est de 5% de la valeur de la production totale agricole (VPA), au moins durant la période de base, cela n'est possible que si chaque produit agricole a eu un soutien *de minimis* SP, même s'il avait déjà aussi une MGS SP, donc un soutien SP supérieur au niveau *de minimis*.
- 2- En conséquence, si chaque produit agricole avait un soutien *de minimis* autorisé, il avait aussi une MGS SP au moins égale à ce niveau *de minimis*.
- 3- Si tous les produits avaient une MGS SP durant la période de base, la valeur de la production des produits sans MGS SP était nulle. Avec la règle actuelle de l'AsA – à laquelle le présent Projet révisé prétend se conformer – le soutien *de minimis* SP autorisé aurait été nul aussi puisqu'il est égal à 5% de la valeur de la production des produits sans MGS SP.
- 4- Cela est donc totalement incompatible avec l'affirmation contraire que le soutien *de minimis* SP autorisé est de 5% de la VPA.

La raison apparente pour laquelle les Projets révisés successifs de modalités agricoles ont changé la règle sur le *de minimis* SP, au moins pour l'objectif des engagements de réduction durant la période de mise en œuvre du Doha Round, est que plusieurs Membres n'ont pas été capables de, ou pas voulu, notifier la valeur de la production des produits pour lesquels ils ont calculé la MGS. Cela a été en particulier le cas du Japon jusqu'en 2004 (dernière année notifiée) et de l'UE jusqu'en 1999-2000 (la valeur de la production n'est apparue que pour 2000-01 à 2005-06, dernière année notifiée). C'est pourquoi le paragraphe 12 du Projet révisé de modalités agricoles du 6 décembre 2008 a introduit la nouvelle exigence (qui n'était pas encore dans le Projet révisé du 10 juillet 2008) que "*Les données sur la valeur de la production devront, pour tous les Membres ayant des engagements de réduction du SGEDE, être annexés à ces modalités*". Cette absence de données sur la valeur de la production des produits de l'UE et du Japon notifiée avec une MGS SP explique pourquoi les simulations publiées en mai 2006 par le Canada sur l'impact des offres de l'UE, des EU et du Japon sur la réduction de leur MGS totale consolidée finale ont utilisé 5% de la valeur de la production agricole totale (VPA) pour le soutien *de minimis* SP. L'OMC aurait dû au contraire leur demander de rectifier leurs notifications en ajoutant la valeur de production de chaque produit, ce qui n'aurait pas présenté de difficultés puisque Solidarité a pu reconstituer ces valeurs pour l'UE<sup>66</sup>.

<sup>64</sup> Ivan Roberts, *WTO Agreement on agriculture. The blue box in the July framework agreement*, ABARE, March 2005, <http://abareonlineshop.com/product.asp?prodid=12989>

<sup>65</sup> CRS, *Potential Challenges to U.S. Farm Subsidies in the WTO*, April 26, 2007, <http://openrcs.com/document/RL33697/2007-04-26>

<sup>66</sup> Jacques Berthelot, *Thorough review of the EU agricultural distorting supports to rebuild fair and sustainable agricultural trade rules after the Doha Round hibernation*, Solidarité, 21 August 2006, <http://solidarite.asso.fr/ENG/home/textes2006.htm>

## **2) Une autre raison de changer les règles sur le soutien de minimis SP est de refuser l'existence de subventions aux aliments du bétail**

Les pays développés continuent à nier que les énormes subventions aux aliments du bétail (céréales, oléagineux et protéagineux) sont des subventions aux intrants à notifier dans la MGS SP des produits animaux (viandes, œufs, produits laitiers) issus de ces aliments. Pourtant le Service de Recherche du Congrès a reconnu que "*les produits agricoles de programme*"<sup>67</sup> tels que le maïs sont des intrants d'alimentation animale pour le bétail" (voir référence 65). Pour l'OCDE aussi, "*Les subventions aux intrants constituent généralement des paiements explicites ou implicites réduisant le prix payé par les agriculteurs pour des intrants variables (engrais, aliments du bétail, semences, énergie, eau, transports, assurances, etc.)... dans l'optique d'abaisser les prix des intrants payés par les agriculteurs*"<sup>68</sup>. Et, dans son manuel sur les comptes nationaux de l'agriculture, l'OCDE précise que font partie des consommations intermédiaires totales d'origine agricole "*Les semences et plants*" et "*Les produits d'alimentation animale... fournis par d'autres exploitations agricoles*" ou "*achetés à l'extérieur du secteur agricole*" ou "*produits et consommés par la même exploitation*".

Malheureusement l'OCDE se refuse à considérer l'existence de subventions aux aliments du bétail et s'en tire avec la pirouette du concept de "surcoût de l'alimentation animale"<sup>69</sup>. L'OCDE considère que les éleveurs, particulièrement de l'UE, subissent un surcoût du fait que les aliments du bétail d'origine européenne (les "COP" : céréales, oléagineux et protéagineux) sont à un prix supérieur aux prix mondiaux du fait de la protection à l'importation. Pour l'OCDE le fait d'avoir abaissé le prix des COP de l'UE par les aides directes compensatoires n'a fait que réduire le surcoût des aliments du bétail d'origine UE et n'est donc pas une subvention, mais l'annulation d'une pénalité ! Il n'empêche que l'abaissement des prix des aliments du bétail dû aux subventions dont ils bénéficient largement aussi aux EU n'est pas lié à un surcoût de l'alimentation animale puisque les grains fourragers n'y sont pas protégés à l'importation.

On a vu que les EU notifient déjà les subventions aux cotisations de pâturage sur les terres publiques mais qu'ils refusent (comme l'UE) de notifier les subventions aux aliments du bétail de loin les plus importantes, celles aux grains fourragers (céréales, oléagineux et protéagineux) qui ont atteint en moyenne annuelle 4,372 Md\$ dans la période 1995-00. Comme les aliments du bétail sont de loin le principal intrant des produits animaux, les subventions aux aliments du bétail leur confèrent des MGS SP. La prise en compte des MGS SP des viandes et oeufs – le lait a déjà une MGS du fait du soutien des prix du marché – réduit le SGEDE autorisé puisque le soutien dmSP autorisé – égal à 5% de la valeur de production des produits sans MGS SP – est réduit. Mais cela n'a pas d'impact sur le SGEDE appliqué ou la MGS totale appliquée puisque la MGS des viandes (et oeufs) résulte d'un simple transfert d'une partie de la MGS des grains fourragers (COP) qui diminue d'autant.

<sup>67</sup> L'USDA appelle "cultures de programme" celles qui bénéficient d'un soutien fédéral : blé, maïs, orge, sorgho grain, avoine, coton, riz, oléagineux, arachide et sucre.

<sup>68</sup> OCDE, *Mesure du soutien à l'agriculture et méthode d'évaluation des politiques*, 2002.

<sup>69</sup> Sur le "surcoût de l'alimentation animale" voir "*Le dumping total de l'Union européenne et des Etats-Unis sur les céréales et les viandes de volaille et de porc*", 16-01-06, <http://solidarite.asso.fr/ENG/home/textes2006.htm>

### 3) En conséquence le SGEDE autorisé n'est que de 42,875 Md\$

Une fois ajoutée les 57,075 M de valeur de la production des viandes, la valeur de la production des produits avec une MGS SP s'élève de 49,734 Md\$ à 106,987 Md\$ si bien que, compte tenu d'une valeur moyenne de la production agricole totale (VPA) de 194,139 Md\$ durant la période de base 1995-2000, la valeur de la production des produits sans MGS SP tombe à 87,152 Md\$ et le soutien dmSP, qui est de 5% de cette valeur, tombe à 4,358 Md\$<sup>70</sup>. Par conséquent le SGEDE autorisé dans la période de base tombe de 48,224 Md\$ – selon les simulations du Canada du 19 mai 2006 faites pour le compte de l'UE, des EU et du Japon et considérées comme la vérité incontournable : 19,103 (MTCF) + 9,707 (dmSP) + 9,707 (dmAPP) + 9,707 (BB) – à 42,875 Md\$ : 19,103 (MTCF) + 4,358 (dmSP) + 9,707 (dmAPP) + 9,707 (BB). Ainsi le SGEDE autorisé à la fin de la période de mise en œuvre du Doha Round, une fois réduit de 70%, tombera à 12,863 Md\$.

### Conclusion

Recopions ici les dernières lignes du tableau 1 :

Tableau 9 – Les MGS et SGEDE autorisés et appliqués des EU dans la période de base et jusqu'en 2007

\$ million	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Ave.95-00
<b>MGS totale appliquée</b>	8491	14125	14240	22442	30032	30492	27416	21416	17458	26150	27724	23132	24666	19895
Soutien de minimis SP	3647	3479	3344	3344	3311	3311	3295	3295	3295	3264	3235	3235	3264	3406
Soutien de minimis APP	97	40	237	158	29	63	224	1590	436	680	118	171	237	104
Boîte bleue	7032	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1172
<b>SGEDE total appliqué</b>	19267	17644	17821	25944	33372	33866	30935	26301	21189	30094	31077	26538	28167	24578
Dépassement de la MGS totale appliquée par rapport à la MGS totale consolidée finale (MTCF) autorisée														
Plafond de la MGS autorisée (MTCF)	23083	22287	21491	20695	19899	19103	19103	19103	19103	19103	19103	19103	19103	19103
Marge (-) ou dépassement MGS appliquée	-14592	-8162	-7251	1747	10133	11389	8313	2313	-1645	7047	8621	4029	5563	792
SGEDE autorisé au début et à la fin de la période de mise en œuvre du Doha Round														
SGEDE autorisé au début de la période de mise en œuvre du Doha Round														42875
SGEDE autorisé à la fin de la période de mise en œuvre du Doha Round (après réduction de 70% du SGEDE autorisé au début)														12863

Sources: US notifications to the WTO, in marketing years for the PS AMS and partly on fiscal years for NPS AMS; our calculations.

On a montré que la MGS totale appliquée de 19,895 Md\$ durant la période de base 1995-2000 a déjà dépassé de 792 M\$ le plafond autorisé de la MGS totale consolidée finale (MTCF) de 19,103 Md\$ au début de la phase de mise en œuvre, qui était le niveau de MTCF appliqué en 2000. De plus, comme ce plafond devrait déjà être réduit de 25% le premier jour de la période de mise en œuvre (paragraphe 14 du Projet révisé de modalités agricoles du 6 décembre 2008), donc ramené à 14,327 Md\$, il n'y a aucune chance qu'il puisse être réduit du tout puisque la MGS totale appliquée a toujours dépassé ce niveau depuis 1998 et a été en moyenne de 25,418 Md\$ de 2004 à 2007. Il va sans dire qu'il n'ya absolument

<sup>70</sup> J. Berthelot, *Simulations des réductions possibles des soutiens agricoles internes des EU*, Solidarité, 22-06-07, <http://solidarite.asso.fr/ENG/home/textes2007.htm>

aucune crédibilité que la MGS totale appliquée puisse tomber au niveau autorisé de 7,641 Md\$ à la fin de la 5<sup>e</sup> année de la période de mise en œuvre du Doha Round.

Quant au SGEDE, on a montré que son niveau autorisé au début de la période de mise en œuvre n'est pas de 48,224 Md\$ répété partout depuis les simulations du Canada de mai 2006 mais seulement de 42,875 Md\$ si on applique les règles de l'AsA sur le soutien *de minimis* SP et parce que les viandes et œufs ont acquis des MGS SP par le fait qu'ils sont produits à partir de grains fourragers, leur principal intrant ayant bénéficié de très fortes subventions. Réduire d'un tiers ce SGEDE autorisé dès le 1<sup>er</sup> jour de la période de mise en œuvre du Doha Round le ramènera à 28,583 Md\$ ce qui serait déjà très difficile à respecter puisque les subventions à l'éthanol devraient continuer à augmenter. Dans tous les cas, même sans subvention à l'éthanol, il est impensable que le SGEDE appliqué puisse être ramené à 30% du SGEDE autorisé, soit à 12,863 Md\$, à la fin de la 5<sup>e</sup> année de la période de mise en œuvre.

En réalité, puisque le Farm Bill de 2008 a décidé de modifier la méthode de notification du soutien des prix du marché (SPM) des produits laitiers à partir de 2009, on a vu que cela implique de modifier aussi le niveau de leur SPM en 1986-88, ce qui abaisse la MTCF à 16,627 Md\$ au lieu de 19,103 Md\$. Et la MTCF à la fin de la période de mise en œuvre du Doha Round, une fois réduite de 60%, sera ramenée de 7,641 Md\$ à 6,651 Md\$. En conséquence à partir de 2009 le SGEDE autorisé sera de seulement 40,413 Md\$ dans la période de base 1995-2000 – 16,627 (MTCF) + 4,372 (dmSP) + 9,707 (dmAPP) + 9,707 (BB) –, au lieu des 48,224 Md\$ calculés par le Canada ou des 42,875 Md\$ dans le tableau 1 si l'on ne change pas la règle de calcul du SPM des produits laitiers. Et réduire de 70% le SGEDE autorisé le ramènera à 12,124 Md\$ à la fin de la période de mise en œuvre du Doha Round.

Etant donné la dure réalité des subventions agricoles des EU, il ne semble pas nécessaire à ce stade de traiter de la question des plafonds de MGS SP et de la boîte bleue par produit. Tant il est clair que ces plafonds de MGS SP dans la période de base ont déjà été très largement dépassés pour les EU, en particulier pour le maïs. On pourra toutefois analyser ultérieurement ces contraintes sur les plafonds de MGS SP et BB par produit mais on doit encore rassembler toutes les données nécessaires.